

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 B

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2002

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	4
1.	Leeswijzer	4
2.	Beleidsagenda	6
2.1	Beleidsprioriteiten	6
2.2	Beleidsmutaties	9
3.	Beleidsartikelen	14
3.1	Algemene hoofddoelstelling	14
3.2	Operationele doelstellingen	14
3.3	Prestatiegegevens	14
3.4	Budgettaire gevolgen van beleid	16
3.5	Budgetflexibiliteit	17
3.6	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	18
3.7	Groeiparagraaf	19
4.	Verdiepingsbijlage	21
4.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	21
4.2	Was/wordt-tabel betreffende de artikelindeling	24
4.3	Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten	26
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2002	31
Bijlage 2	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2000–2001	91

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingen die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begroting van het gemeentefonds voor het jaar 2002 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2002. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2002.

Met de vaststelling van dit wetsartikel wordt de in de begrotingsstaat opgenomen begroting van de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2002 vastgesteld. De in die begroting opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

Wetsartikel 3 en 4

De bepalingen die zijn opgenomen in de wetsartikelen 3 en 4 zijn noodzakelijk, omdat de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) nog niet in werking is getreden. Deze wet, die de huidige Comptabiliteitswet zal gaan vervangen, is op 5 juli 2001 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II, 2000/01, 27 849). In de CW 2001 zijn bepalingen opgenomen die ertoe moeten leiden dat de begrotingen een meer beleidsmatig karakter krijgen. Die bepalingen bevatten de kern uit het gedachtegoed van de Nota VBTB¹ (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). De begrotingen worden daartoe opgebouwd uit voornamelijk beleidsartikelen. Om meer inzicht te geven in het beleid dat met de uitgetrokken gelden wordt nagestreefd, moet de toelichting bij de beleidsartikelen antwoord kunnen geven op de www-vragen: Wat wil de regering bereiken (doelstellingen), wat gaat zij daarvoor doen (inzet van instrumenten en te verrichten activiteiten/prestaties) en wat mag dat beleid kosten (zowel in termen van verplichtingen als van programma- en apparaatsuitgaven)?

Na overleg met de Tweede Kamer is besloten dat voor het eerst voor het begrotingsjaar 2002 de departementale begrotingen op deze nieuwe leest zouden worden geschoeid. Gelijktijdig zouden daartoe de noodzakelijke bepalingen van de CW gewijzigd worden. Het wetgevingsproces om die wijzigingen door te voeren, neemt meer tijd in beslag dan was voorzien. Bij de begrotingsvoorbereiding 2002 is door alle departementen al van de VBTB-bepalingen uit de ontwerp-CW 2001 uitgegaan. Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan over de juridische basis van de begrotingsopzet 2002 wordt er thans voor gekozen om bij deze begrotingswet voor het jaar 2002 vooruit te lopen op de noodzakelijke wijzigingen in de CW. Daartoe wordt in wetsartikel 3 een aantal bepalingen uit de huidige CW niet (meer) van toepassing verklaard op de begroting van het gemeentefonds.

In wetsartikel 4 worden vervolgens ter vervanging de relevante VBTB-bepalingen uit de CW 2001 opgenomen.

De bepalingen uit de huidige CW die op grond van wetsartikel 3 komen te vervallen, luiden:

Artikel 5, eerste, derde, zesde en negende lid.

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 573.

1. De ramingen van de verplichtingen en de uitgaven enerzijds en die van de ontvangsten anderzijds worden opgenomen in afzonderlijke begrotingsartikelen.
3. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op de ramingen van de uitgaven en de ontvangsten die op grond van het bepaalde in artikel 23, vierde lid, in mindering zullen worden gebracht op ontvangsten, onderscheidenlijk op uitgaven.
6. Een begroting kan een begrotingsartikel «onvoorzien» en een begrotingsartikel «geheim» bevatten.
9. Ten behoeve van de verwerking van de gevolgen van de loon- en van de prijsontwikkeling bevat een begroting een administratief begrotingsartikel «loonbijstelling» en een administratief begrotingsartikel «prijsbijstelling».

De bepalingen in de leden 1 t/m 11 van wetsartikel 4 corresponderen met de volgende artikel(leden) uit de CW 2001. Voor een inhoudelijke toelichting bij de verschillende onderdelen wordt verwezen naar Kamerstukken II, 2000/01, 27 849.

Lid 1 = Artikel 2, lid 2
Lid 2 = Artikel 4, lid 1
Lid 3 = Artikel 5, lid 1
Lid 4 = Artikel 5, lid 2
Lid 5 = Artikel 5, lid 3
Lid 6 = Artikel 6, lid 1

Lid 7 = Artikel 6, lid 2
Lid 8 = Artikel 6, lid 3
Lid 9 = Artikel 6, lid 4
Lid 10 = Artikel 6, lid 5
Lid 11 = Artikel 9, lid 4

Wetsartikel 5 (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

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

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

De voorliggende begroting 2002 van het gemeentefonds is de eerste begroting die geheel volgens het VBTB-gedachtegoed is geschreven. Daarbij wordt duidelijk dat deze fondsbegroting, evenals de provinciefondsbegroting, een eigen bijzonder karakter binnen de Rijksbegroting heeft. Dit wordt alleen al geïllustreerd door het feit dat de gemeentefondsbegroting «nieuwe stijl» slechts één beleidsartikel kent: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de hoofddoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Ook het feit dat de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk zijn voor het gemeentefonds, en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren, laat zien dat de VBTB-gedachte niet geheel is toegesneden op het fonds. Gemeenten zijn autonoom in het voeren van hun beleid gefinancierd uit het gemeentefonds en dit heeft consequenties voor het vinden van adequate prestatie-indicatoren.

Uiteraard is in de voorliggende begroting de VBTB-gedachte zo veel mogelijk toegepast, mede door het schetsen van het beleidsveld waarin het gemeentefonds zich bevindt. Hoofdstuk 2 start met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarna de beleidsprioriteiten voor 2002 en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingezoomd op het beleidsartikel: het gemeentefonds, en de bijbehorende hoofd- en operationele doelstellingen. Ook worden hierbij de prestatiegegevens, die zich richten op het budgettaire systeem van het gemeentefonds, behandeld. De tabel «budgettaire gevolgen van beleid» geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de hoofd-beleidsdoelstelling. Het hoofdstuk vervolgt met een paragraaf over budgetflexibiliteit en over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming en wordt afgesloten met een groeiparagraaf.

Hoofdstuk 4 bevat de Verdiepingsbijlage van het gemeentefonds. De Verdiepingsbijlage geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2001 naar de stand ontwerpbegroting 2002. Hierbij worden de nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, benoemd en van een toelichting voorzien. In deze begroting is tevens, éénmalig, een zogenoemde «was/wordt-tabel» opgenomen. In deze tabel wordt, om de vergelijkbaarheid van begrotingen in budgettaire zin in de tijd mogelijk te maken, de nieuwe artikelindeling toegelicht door aan te geven hoe deze is opgebouwd uit (delen van) «oude» artikelen. Aansluitend wordt het gemeentefonds in een breder kader geplaatst. Hierin komt de verhouding tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen aan bod en wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van specifieke uitkeringen. Tevens komen de eigen inkomsten aan bod.

Naast de begroting «nieuwe stijl» in VBTB-termen kent de begroting 2002 nog een nieuw element: de euro. Voorliggende begroting is de eerste begroting die geheel in euro's is opgesteld. De conversie van gulden naar euro heeft tot gevolg gehad dat in tabellen de som der delen niet altijd geheel sluitend is met het artikeltotaal. Hierdoor wordt het artikeltotaal (= gemeentefondstotaal) echter niet beïnvloed.

De gemeentefondsbegroting kent 2 bijlagen, te weten de bijlage «Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2002» en de bijlage «Moties en Toezeggingen».

Tot slot verdienen de apparaatsuitgaven enige aandacht. Zoals in de was/wordt-tabel duidelijk wordt, kent het gemeentefonds twee artikelonderdelen: apparaats- en programma-uitgaven. Deze materiële apparaatsuitgaven kunnen direct aan het beleid inzake het gemeentefonds worden toegerekend. De personele apparaatskosten, bestemd voor de fondsbeherende directies bij het ministerie van BZK en van Financiën, worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord.

2. BELEIDSAGENDA

De nu voorliggende begroting van het gemeentefonds 2002 is de eerste begroting «nieuwe stijl»; geschreven volgens de uitgangspunten uit de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB, Kamerstukken II 1998/99, 26 573, nr. 2). Deze nieuwe stijl komt vooral tot uiting in de beleidsmatige insteek van de begroting. De vraag «wat kost het?» wordt nu voorafgegaan door de vragen: «wat willen we bereiken?» en «wat gaan we daarvoor doen?». Centraal staat de ambitie om in de begroting en de verantwoording te komen tot een meer zichtbare koppeling tussen beleid, prestaties en geld, met als belangrijkste doel het vergroten van de informatiewaarde en toegankelijkheid. Deze informatiewaarde wordt mede vergroot door het schetsen van de bestuurlijke en beleidsmatige context waarin het gemeentefonds zich bevindt. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de inkomstenbronnen van gemeenten.

Tabel 1: Inkomstenbronnen van gemeenten
Stand ontwerpbegroting Rijk, in miljoenen euro's

	2000	%	2001	%
1. Heffingen en rechten ¹	2 211 ²	7,4	2 311 ²	7,3
2. Eigen belastinggebied	2 705 ²	9,0	3 010 ²	9,5
3. Algemene uitkering (gemeentefonds)	10 995	36,7	11 647	36,8
4. Specifieke uitkeringen	14 017 ³	46,8	14 689 ³	46,4
Totaal	29 928	100	31 657	100

¹ Bron: CBS en Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2001.

² Het betreft hier de opbrengsten na verwerking van de f 100,- maatregel en de kwijtschelding.

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

Deze tabel laat zien dat de inkomstenbronnen bij gemeenten in totaal zijn gestegen met € 1,7 miljard (5,8%). Met name het aandeel van de eigen belastingen in de inkomsten is toegenomen. Op dit terrein kunnen gemeenten, binnen zekere grenzen, autonoom beleid voeren. De algemene uitkering van het gemeentefonds maakt 37% uit van de gemeentelijke inkomsten. De stijging van deze uitkering wordt met name veroorzaakt door de normeringssystematiek waarmee het fonds compensatie ontvangt voor loon-, prijs- en volume-ontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten (zie § 3.5). Daarnaast zorgen taakmutaties voor ontwikkelingen in de algemene uitkering. Op de ontwikkeling in de specifieke uitkeringen (de grootste inkomstenbron) en de eigen inkomsten wordt in de Verdiepingsbijlage nader ingegaan. In dit hoofdstuk wordt de beleidsagenda verder besproken aan de hand van de beleidsprioriteiten inzake het gemeentefonds.

2.1 Beleidsprioriteiten

Er spelen op het terrein van het gemeentefonds in 2002 diverse beleidsprioriteiten, die hieronder worden weergegeven. Tevens is weergegeven welke activiteiten terzake zullen worden ontplooid.

- *Overleg met VNG/IPO inzake aanwending accessen*

Bij de voorbereiding van de begroting van het Rijk hebben de maatschappelijke prioriteiten onderwijs, zorg en veiligheid een centrale rol gespeeld. Dit heeft geleid tot intensiveringen die een rechtstreekse doorwerking hebben op de accessen van het gemeente- en provinciefonds. Over de aanwending daarvan is met de VNG en het IPO een gemeenschappelijke intentie afgesproken. De VNG en het IPO onderschrijven de maatschappelijke prioriteiten zoals die door het kabinet zijn geformuleerd. Bezien zal worden in hoeverre gemeenten en provincies – tegen de achtergrond van de ruime reële accessen en met inachtneming van de gemeentelijke en provinciale autonomie – een verdere inzet op deze beleidsterreinen kunnen realiseren.

- *Evaluatie van de normeringssystematiek*

Het Rijk, de VNG en het IPO hebben in het bestuurlijk voorjaarsoverleg van 11 april 2001 afgesproken de voor het gemeentefonds en het provinciefonds geldende normeringsmethode te evalueren. De uitkomsten van deze evaluatie komen aan de orde in het bestuurlijk najaars-overleg in oktober 2001 en zullen een rol spelen bij de besluitvorming over de inrichting van de normering in de komende kabinetsperiode. De evaluatie wordt uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep. Deze werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK, de VNG en het IPO.

- *Plavat*

In december 2000 is het *Plan van Aanpak Transparantie (Plavat)* vastgesteld door het kabinet. In dit plan is vastgelegd welke stappen worden ondernomen om te komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het gaat hierbij om het genereren van een periodieke stroom van statistische informatie over de ontwikkeling van de omvang van de geldstromen van alle gemeenten tezamen (macro-niveau) en voor groepen van gemeenten (meso-niveau).

In het voorjaar van 2002 wordt voor het eerst informatie op macro-niveau opgeleverd. Deze informatie kan worden gebruikt om tot een beter onderbouwd bestuurlijk oordeel te komen over de uitkomst van de normering van het gemeentefonds. In het najaar van 2002 zal, uitgebreider dan op dit moment in het POR geschiedt, informatie op meso-niveau worden opgeleverd. Deze informatie kan worden gebruikt om tot een beter onderbouwd bestuurlijk oordeel over de uitkomst van de verdeling van het gemeentefonds te komen.

- *Artikel 12-beleid*

Bij brief van 20 april 2001 (Kamerstukken II 2000–01, 27 400 B, nr. 13, pagina 3–4) is aan de Tweede Kamer gemeld dat er zou worden gewerkt aan de nadere uitwerking van de preventieve maatregelen in het kader van het artikel 12-beleid. Daartoe is de afgelopen maanden tussen vertegenwoordigers van BZK, Financiën en de provincies overleg gevoerd dat heeft geleid tot de volgende beleidslijn.

Voor het artikel 12-beleid is het van groot belang dat er meer aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van de financiële functie van de gemeenten en aan reëel sluitende meerjarenramingen, onder andere gebaseerd

op goede onderhoudsplannen. In het kader van het wetsvoorstel dualisering zijn diverse voorstellen voor versterking van de financiële functie bij gemeenten gedaan. Daarbij geldt dat er op dit terrein reeds veel in gang is gezet. Wij zijn dan ook van mening dat er op dit moment geen aanleiding is tot het daarnaast nemen van nieuwe beleidsinitiatieven. De betreffende voorstellen zullen drie jaar na implementatie worden geëvalueerd. Als daarbij blijkt dat zij niet tot het gewenste effect hebben geleid, zal worden bezien of nieuwe beleidsinitiatieven mogelijk zijn.

Het Ministerie van BZK laat op dit moment onderzoeken hoe haar toezicht op de provincies aan een audit kan worden onderworpen. De provincies gaan naar analogie hiervan de komende maanden bezien in hoeverre de kwaliteit van het eigen toezicht op gemeenten aan een onderzoek kan worden onderworpen. In het eerstvolgend jaarlijkse bestuurlijk overleg over toezicht zullen de resultaten worden besproken. De toezichthouders zullen in overleg inventariseren bij welke gemeenten respectievelijk provincies met materieel sluitende begrotingen maar materieel niet-sluitende meerjarenramingen er achteraf gezien een noodzaak bestond tot het instellen van preventief toezicht. Tevens zal worden geïnventariseerd hoe vaak de situatie zich voordoet dat in een gemeente respectievelijk provincie onder repressief toezicht lopende een begrotingsjaar de financiële positie zodanig verslechtert dat het mogelijk zou moeten zijn deze gemeente respectievelijk provincie alsnog onder preventief toezicht te stellen. De uitkomsten hiervan zullen na drie jaar worden geëvalueerd. Aan de hand van de resultaten van deze evaluatie zal worden bezien of de toezichtsbepalingen zoals die in Gemeentewet en Provinciewet zijn opgenomen op deze punten aanpassing behoeven.

Teneinde inzicht te krijgen in de verbetering van het toezicht hebben wij besloten dat, in afwijking van de huidige procedure, binnen drie maanden na de artikel 12-aanvraag door de IFLO aan de fondsbeheerders een tussenrapportage zal worden uitgebracht. Dit rapport zal eveneens worden toegezonden aan de betreffende gemeente en provincie en tevens aan de Rfv. In de tussenrapportage zullen de eerste resultaten van het artikel 12-onderzoek worden aangegeven. Het eerste deel van het artikel 12-onderzoek zal zich richten op de vraag of de gemeente voldoet aan de artikel 12-normen, waaronder het vereiste van soliditeit van de gemeentelijke begroting (zoals de relatie met onderhoudsplannen). In het tussenrapport zal daarnaast gemeld worden of er bepaalde gegevens ontbreken die voor de behandeling van het artikel 12-verzoek door de inspecteur noodzakelijk zijn en welke zaken er nog nader dienen te worden uitgezocht. De tussenrapportage zal tevens een oordeel bevatten over de kwaliteit van het door de betreffende provincie uitgevoerde toezicht en zal, als daartoe aanleiding is, met de betreffende provincie worden besproken. Wanneer het preventieve toezicht adequaat heeft gefunctioneerd kan de tussenrapportage spoedig worden afgerond en het artikel 12-onderzoek worden vervolgd. Het definitieve artikel 12-rapport zal, conform de huidige handelwijze, vóór 1 december van het jaar waarover het verzoek is gedaan worden uitgebracht.

Met deze vormgeving van preventieve maatregelen acht het kabinet het verantwoord om, conform het advies van de Rfv, het toegangkaartje tot artikel 12 te verlagen tot 120% van het rekestarief voor de OZB met ingang van 1 januari 2002. In het geval komt vast te staan dat de artikel 12-status de gemeente valt te verwijten, blijft het mogelijk om belastingvoorschriften op te leggen. Uitzonderingen daargelaten zal in beginsel geen hoger voorschrift worden opgelegd dan 140% van het rekestarief.

Het vorenstaande zal in de Handleiding Art. 12-FvW nader worden uitgewerkt.

2.2 Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste mutaties die zich in de periode vanaf de begroting 2001 tot de ontwerpbegroting 2002 hebben voorgedaan. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 2: Overzichtstabel gemeentefonds – uitgaven * € 1 000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stand ontwerp-begroting 2001¹	11 574 836	11 624 348	11 662 692	11 774 004	11 781 673	11 857 688	–
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (incl. autonome mutaties)							
1. Accres 2001		239 596	239 596	239 596	239 596	239 596	239 596
2. Uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2000		186 957					
3. Accres 2002			329 807	329 807	329 807	329 807	329 807
4. BTW-Compensatiefonds				16 336	16 336	16 336	16 336
5. Handhaving Bouwstoffenbesluit			13 613				
6. Wijziging Faciliteitenbesluit		6 716	5 536	4 175	2 904		
7. Vangnetregeling		– 4 175	– 2 087	– 2 087	– 2 087	– 2 087	– 2 087
8. Elzinga/dualisering			11 345	14 975	14 975	14 975	14 975
9. Bruteringskostenvergoeding		11 844	11 844	11 844	11 844	11 844	11 844
10. Bezoldiging wethouders			6 807	6 807	6 807	6 807	6 807
Overige mutaties	– 31 523	33 139	2 587	9 756	10 255	10 664	11 863 134
Stand ontwerp-begroting 2002	11 543 314	12 098 426	12 281 739	12 405 213	12 412 110	12 485 629	12 480 411

¹ Inclusief Nota van Wijziging op de ontwerpbegroting 2001, zie ook tabel 6 en 7 van de Verdiepingsbijlage.

Toelichting op de mutaties

1. Accres 2001

Om gemeenten te compenseren voor loon-, prijs-, en volume-ontwikkelingen in de uitgaven, ontvangen zij een accres. Het accres wordt afgeleid van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Als gevolg van mutaties daarin is het extra accres voor 2001 op de aanvullende post «Accres gemeentefonds» bij Voorjaarsnota 2001 vastgesteld op € 239 595 954. Omdat de besluitvorming bij Voorjaarsnota een bijstelingsmoment is voor de uitkering van het gemeentefonds, is dit bedrag bij eerste suppletore begroting gemeentefonds 2001 aan het gemeentefonds toegevoegd.

2. Uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2000

Om de stabiliteit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds te bevorderen, hebben het Rijk, het IPO en de VNG in april 1997 overeenstemming bereikt over de vorming van een zogenoemde behoedzaamheidsreserve. Dit houdt voor wat betreft het gemeentefonds in dat elk jaar een bedrag van € 208,7 miljoen van het geraamde bedrag van de algemene uitkering bij de bevoorschotting wordt ingehouden om er eventuele bijstellingen van het accres in de loop van het jaar mee te verrekenen.

Van de aangehouden behoedzaamheidsreserve voor het jaar 2000 ad € 208,7 miljoen is in april 2001 op basis van het nagecalculeerd accrespercentage voor 2000 alsnog € 187,0 miljoen aan de gemeenten uitgekeerd.

3. Accres 2002

Ten gevolge van de ontwikkelingen in de netto-gecorrigeerde Rijksuitgaven is het accres 2002 op de aanvullende post «Accres gemeentefonds» bij Voorjaarsnota 2001 vastgesteld op € 329 807 461. De bevoorschotting aan de gemeenten zal tot de Voorjaarsnota 2002 op dit bedrag gebaseerd zijn, waarna een nieuw bijstellingsmoment aanbreekt.

4. BTW-Compensatiefonds

In verband met het voorstel van Wet op het BTW-compensatiefonds is in het bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 tussen het Rijk, de VNG en het IPO afgesproken dat in het eerste jaar van het BTW-compensatiefonds (2003) al een groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk optreedt door toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel. Deze extra BTW-opbrengsten van het Rijk vormen één van de voedingsbronnen van het BTW-compensatiefonds. Het BTW-compensatiefonds kent daarnaast nog andere voedingsbronnen, waarvan verreweg de grootste wordt gevormd door een uitname uit het gemeente- en provinciefonds (naar raming € 0,9 miljard in totaal). In het bestuurlijk overleg is afgesproken de omvang van de groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk over het eerste jaar te stellen op 2% van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds. De raming van deze opbrengsten zal daarom structureel naar boven worden bijgesteld met zo'n € 18,2 miljoen (€ 0,9 miljard * 2%). Dat bedrag wordt toegevoegd aan het BTW-compensatiefonds, zodat de uitname uit het gemeente- en provinciefonds met eenzelfde bedrag wordt verlaagd. Het gaat voor het gemeentefonds om € 16,3 miljoen en voor het provinciefonds om € 1,8 miljoen. Aangezien het BTW-compensatiefonds nu nog geen begrotingshoofdstuk is, worden deze extra BTW-opbrengsten van het Rijk tijdelijk gereserveerd op het gemeente- respectievelijk het provinciefonds.

5. Handhaving 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 gekregen. Het Ministerie van VROM heeft in dit verband verschillende activiteiten en hulpmiddelen ontwikkeld.

Om gemeenten hiervoor te compenseren is tot en met 2001 jaarlijks € 13,6 miljoen van de begroting van VROM naar het gemeentefonds overgeheveld. Inmiddels is een evaluatie van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk gestart, maar de uitkomst is nog niet bekend. In afwachting van de uitkomst van deze evaluatie is voor 2002 € 13,6 miljoen van de begroting van VROM naar het gemeentefonds overgeheveld, waardoor de bestaande bekostigingswijze met een jaar wordt voortgezet.

6. Wijziging Faciliteitenbesluit

Asielzoekers die in een opvangcentrum verblijven, worden op grond van een wijziging van het Besluit gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) na 6 maanden ingeschreven in de GBA. Voorheen gebeurde dit na één jaar. De wijziging van de inschrijvingstermijn is ingegaan per 1 juni 2000. Naar aanleiding hiervan is ook het Faciliteitenbesluit opvangcentra aangepast, omdat gemeenten met een opvangcentrum anders voor bepaalde categorieën asielzoekers een dubbele tegemoetkoming zouden verkrijgen: enerzijds via een gemeentefondsvervangende specifieke uitkering, anderzijds via het gemeentefonds. De specifieke uitkering op basis van het Faciliteitenbesluit is neerwaarts bijgesteld, en deze vrijval is toegevoegd aan het gemeentefonds om de vermindering van de specifieke uitkering te neutraliseren. Hiermee is in 2002 € 5,5 miljoen gemoeid. In 2004 worden de toevoegingen aan het gemeentefonds nader bezien in relatie tot de werkelijk gerealiseerde vrijval op de begroting van Justitie. Voor het jaar 2004 is onder meer gekozen omdat verwacht mag worden dat in dat jaar een goed beeld bestaat van de effecten die de nieuwe Vreemdelingenwet heeft op de aantallen die in een asielzoekerscentrum verblijven. Tevens zal dan de toevoeging voor 2004 en latere jaren worden geraamd.

7. Vangnetregeling

Om huishoudens die een plotselinge inkomensachteruitgang ondervinden, terwijl zij nog geen recht hebben op huursubsidie, een tijdelijk vangnet te bieden, is de Regeling Bijdrage Huurlasten (RBH, ook wel aangeduid met Vangnetregeling Huursubsidie) opgezet. Sinds 1 juli 1998 zijn gemeenten belast met de uitvoering van deze regeling. Vanwege de besparingen die gemeenten hierdoor bij de woonkostentoeslag van de bijzondere bijstand kunnen realiseren, werden eerder al bedragen van € 3,2 miljoen en € 4,6 miljoen uit het gemeentefonds genomen. Naar aanleiding van onderzoek naar de definitieve omvang van de besparing is besloten de extra uitname voor de RBH op € 2,1 miljoen structureel per jaar te stellen met ingang van begrotingsjaar 2000. Omdat bij het beschikbaar komen van de uitkomsten van genoemd onderzoek het jaar 2000 inmiddels ten einde was, vindt in 2001 een eenmalige extra uitlichting van € 2,1 miljoen plaats.

8. Elzinga/Dualisering

De Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» beveelt in haar rapport onder meer aan dat bij gemeenten het raadslidmaatschap moet worden ontvlochten van het wethouderschap. In het Kabinetsstandpunt over het rapport van deze commissie onder voorzitterschap van prof. Elzinga heeft het kabinet deze ontvlechting de kern genoemd van de nagestreefde dualisering. De ontvlechting zal worden doorgevoerd als het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur in werking treedt. De planning

hiervoor is 7 maart 2002. Ten opzichte van de situatie waarbij wethouders tevens raadslid zijn, treedt er door de ontvlechting een toename op van 1691 raadsleden.

De totale stijging van de uitgaven die met de «extra» raadsleden gemoeid is, is geraamd op € 15,0 miljoen. De raming is gebaseerd op de aantallen wethouders en raadsleden begin 2000 en de toen geldende vergoedingen en tegemoetkomingen. Verder is rekening gehouden met de verschillen van de vergoedingen en tegemoetkomingen bij verschillende inwoneraantallen. De gemeenten worden voor deze uitgavenstijging gecompenseerd door een structurele toevoeging aan het gemeentefonds. Aangezien het duale stelsel bij gemeenten rond 1 april 2002 effectief wordt, vindt in het eerste jaar (2002) een tijdsevenredige toevoeging aan het gemeentefonds plaats van € 11,3 miljoen. Vanaf 2003 bedraagt het structurele niveau van de toevoeging € 15,0 miljoen.

9. Bruterij onkostenvergoeding lokale bestuurders

Gemeenteraadsleden en leden van de colleges van burgemeester en wethouders ontvangen een vaste onkostenvergoeding. De vergoeding is bedoeld als een tegemoetkoming in de onkosten, waarbij wordt verondersteld dat de gemeentebestuurders deze gemiddeld in gelijke mate maken. Tot voor kort was de vergoeding vrijgesteld van belastingen. Op grond van aangescherpte belastingwetgeving kan de vergoeding echter niet meer onbelast worden verstrekt. Het kabinet heeft daarom besloten de vergoeding aan te passen. De nieuwe regeling is gelijktijdig met het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2001 van kracht geworden.

Bij deze aanpassing zijn kostensoorten als «fax/pc» en «cursussen» ondergebracht in de bedrijfsvoering. Dit betekent dat deze zaken rechtstreeks door de organisatie worden verstrekt. Op grond van de gemiddelde uitgaven in 1998 is het aandeel vastgesteld van deze kostensoorten in de totale kosten, waarna dit aandeel in mindering is gebracht op de huidige vaste kostenvergoeding. Door het resulterende bedrag te brutoeren op grond van de nieuwe belastingwetgeving is uiteindelijk de nieuwe vaste kostenvergoeding bepaald.

De totale kosten die gepaard gaan met deze brutoering zijn geraamd op € 11,8 miljoen. De gemeenten worden voor deze uitgavenstijging gecompenseerd door een structurele toevoeging van dezelfde omvang aan het gemeentefonds vanaf 2001. Bij de brutoering zijn de categorieën bestuurders die niet onder het loonbelastingregime vallen niet meegerekend, vanwege de aftrekmogelijkheid per 1 januari 2001 van de werkelijk gemaakte kosten op het resultaat uit onderneming.

10. Bezoldiging wethouders

Het ministerie van BZK heeft aan een onafhankelijk extern onderzoeksbureau opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de bezoldigingssituatie van wethouders. Bij dit functiewaarderingsonderzoek was de vraag aan de orde of het huidige bezoldigingsniveau van de wethoudersfunctie in de verschillende gemeentelijke categorieën passend is dan wel of een bijstelling van de bezoldigingssystematiek is aangewezen.

Het onderzoek geeft aanleiding de beloningsstructuur van wethouders te wijzigen, waarbij naar het oordeel van het kabinet de nadruk dient te liggen op een verhoging van de bedragen geldend voor kleine en

middelgrote gemeenten. Het kabinetsvoorstel is opgenomen in de brief van 2 juli 2001 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 263, nr. 3). De kosten van het voorstel worden geraamd op € 13,6 miljoen. In de genoemde brief is de Tweede Kamer gemeld dat het kabinet bereid is om voor een deel van de extra uitgaven, die zijn gemoeid met het nieuwe bezoldigingsstelsel van wethouders, generieke compensatie te bieden indien daar een daadwerkelijke bijdrage van de gemeenten tegenover staat. In dit kader is met ingang van 2002 een structurele toevoeging van € 6,8 miljoen aan het gemeentefonds opgenomen.

3. BELEIDSARTIKELEN

3.1 Algemene hoofddoelstelling

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

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

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

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

3.2 Operationele doelstellingen

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

3.3 Prestatiegegevens

Aangezien de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk zijn voor de resultaten die door het budgettaire systeem van het gemeentefonds worden voortgebracht, spitsen de prestatiegegevens in deze begroting zich toe op de omvang en de verdeling van het gemeentefonds.

Omvang

1. De werking van de normeringssystematiek. De frequentie waarmee de normeringssystematiek wordt gewijzigd, is een indicator voor het al dan niet naar tevredenheid functioneren van deze systematiek en daarmee voor het bereiken van het gewenste resultaat: een adequate omvang. De normeringssystematiek is sinds 1995 niet ingrijpend gewijzigd waaruit kan worden afgeleid dat deze op dit moment voldoet. Wel zijn er detailwijzigingen doorgevoerd. Een belangrijke mutatie is de invoering van de behoedzaamheidsreserve in 1997 geweest. In het voorjaar van 1999 zijn het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) overeengekomen de hoogte van de behoedzaamheidsreserve tot 2002 niet te wijzigen. Alle partijen benadrukken dat de bestuurlijke rust op dit punt zwaarder weegt dan argumenten om de hoogte van de behoedzaamheidsreserve aan te passen. Dit is mede omdat de hoogte van de behoedzaamheidsreserve op zich niet bepalend is voor de uiteindelijke hoogte van de uitkeringen uit het gemeentefonds. Daarnaast is overeenstemming bereikt over de vraag hoe om te gaan met belastinguitgaven in relatie tot de normeringssystematiek. In de normeringssystematiek tellen rijksuitgaven wel mee voor de fondsen, maar fiscale regelingen niet. Overeengekomen is dat daar waar fiscale maatregelen leiden tot verdringing van reguliere uitgaven, er compensatie zal plaatsvinden. Dit geldt uiteraard ook andersom.
2. Frequente evaluatie van de normeringssystematiek. In 1998 heeft een evaluatie van de normeringssystematiek plaatsgevonden. Het Rijk, de VNG en het IPO hebben toen geconstateerd dat de normeringssystematiek een redelijke compensatie voor ontwikkelingen in de lonen en prijzen oplevert. Op macroniveau heeft de normering ook redelijk voldaan voor wat betreft compensatie voor ontwikkelingen in de bijstandsfeer. Ook de bestuurlijke component heeft naar tevredenheid gefunctioneerd. Genoemde partijen zijn overeengekomen de normeringssystematiek voor vier jaar te verlengen. Tijdens het bestuurlijk overleg van 11 april 2001 zijn het Rijk, de VNG en het IPO overeengekomen de tweede evaluatie van de normeringssystematiek te starten. De conclusies van dit evaluatieonderzoek kunnen een bouwsteen zijn voor de besluitvorming over de ontwikkeling van het gemeentefonds bij de kabinetsformatie in 2002. Naar verwachting zal het onderzoek in september 2001 zijn afgerond.

Verdeling

3. De operationele verdelingsdoelstelling wordt gemonitord in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), dat jaarlijks als bijlage bij de gemeentefondsbegroting verschijnt. In het POR wordt aan de Staten-Generaal gerapporteerd over de staat van de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds. Deze rapportage wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. In het POR 2002 (als bijlage bij deze begroting opgenomen) wordt onder andere een analyse uitgevoerd van de gerealiseerde verdeling van de gelden over de afgelopen periode op basis van de gemeentebegrotingen en -rekeningen ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Vanwege aanzienlijke mutaties in de bekostigingswijze van de clusters Zorg en Bijstand in de afgelopen jaren is er aanleiding om te bezien of dat tot aanpassing in de clusterindeling voor de scan moet leiden. De scanuitkomsten geven geen aanleiding tot nader onderzoek. Er zijn geen aanwijzingen dat opvallende afwijkingen het gevolg zijn van

relevante structuurkenmerken. Met name boekingstechnische achtergronden en beoogde gemeentelijke beleidsvrijheid spelen een rol bij deze afwijkingen.

4. Een andere indicator ten behoeve van de verdelingsdoelstelling is het aantal artikel 12-aanvragen. Als een gemeente er structureel niet in slaagt haar noodzakelijke uitgaven te bekostigen, kan zij de fonds-beheerders om een aanvullende uitkering (artikel 12-uitkering) vragen. De omvang van het aantal artikel 12-gemeenten en het bedrag dat met de artikel 12-steun gepaard gaat, heeft de laatste jaren een dalende ontwikkeling laten zien. Dit indiceert dat de verdeling van de gelden voor de meeste gemeenten adequaat is, in die zin dat zij hun noodzakelijke uitgaven structureel kunnen bekostigen.

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

Tabel 3: Aantal gemeenten dat beroep doet op een aanvullende uitkering (artikel 12) en het geraamde bedrag van de verstrekte aanvullende uitkeringen (€ 1 000)

	1990	1995	1999	2000	2001
aantal gemeenten artikel 12-uitkering	17*	21*	7	8	5 ²
	55 084	81 059	29 320**	24 982**	28 071**

* exclusief Amsterdam

** exclusief terugbetaling Den Haag ad € 82 504 000

3.4 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. Hiermee worden de integrale uitgaven die samenhangen met de samengestelde beleidsdoelstelling uit § 3.1 inzichtelijk gemaakt.

² Dit betreft de volgende gemeenten: Boskoop, Gouda (zie hieronder), Lelystad (zie hieronder), Ouderkerk en Winschoten. Gouda heeft voor de zekerheid een aanvraag ingediend, omdat het IFLO-rapport (met voorstel tot eenmalige afkoop van meerjarige steun) en besluitvorming daarover nog niet is afgerond. In de jaren 2000 en 2001 zijn de jaarbedragen verwerkt die het IFLO-rapport indiceert voor Gouda (€ 40 mln.). Formeel gezien is Lelystad een artikel 12-gemeente aangezien de ICL-gelden (die door het Rijk in het verleden aan het gemeentefonds zijn toegevoegd) via artikel 12 aan Lelystad worden uitgekeerd. Sinds 1998 krijgt Lelystad daarnaast geen «normale» artikel 12-uitkering en staat de gemeente dan ook niet meer onder «curatele» van het Rijk.

Tabel 4: Budgettaire gevolgen van beleid * € 1 000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Verplichtingen	11 628 891	12 089 766	12 490 478	12 613 951	12 620 849	12 694 368	12 689 150
Uitgaven	11 543 314	12 098 426	12 281 739	12 405 213	12 412 110	12 485 629	12 480 411
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 278	2 496	2 496	2 496	2 496	2 496	2 496
2. Kosten Waarderingskamer	681	771	771	771	771	771	771
3. Budget A&O-fonds	0	4 439	4 572	4 572	4 572	4 572	4 572
<i>Programmauitgaven</i>							
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	11 273 800	11 919 145	12 173 932	12 345 597	12 356 760	12 435 407	12 430 189
2. Integratie-uitkeringen ¹	267 555	171 575	99 968	51 776	47 511	42 383	42 383
Ontvangsten							
<i>Apparaatsontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	0	PM	PM	PM	PM	PM	PM
<i>Programma-ontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex. art. 4. Fvw	11 543 314	12 098 426	12 281 739	12 405 213	12 412 110	12 485 629	12 480 411

¹ Voor uitsplitsing zie Verdiepingsbijlage.

3.5 Budgetflexibiliteit

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

Ten aanzien van de te beïnvloeden omvang van de uitgaven kan opgemerkt worden dat met ingang van het begrotingsjaar 1995 een nieuwe normeringsmethode voor de jaarlijkse ontwikkeling van het gemeentefonds wordt toegepast. In deze methode, die te typeren is met «gelijk de trap op en gelijk de trap af», staat het evenredigheidsbeginsel centraal. Dit beginsel is geconcretiseerd door de ontwikkeling van het gemeentefonds af te leiden van de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde uitgaven van het Rijk. De budgetflexibiliteit van de omvang van de uitgaven van het gemeentefonds is derhalve een afgeleide van de budgetflexibiliteit van de rijksuitgaven. 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 en de VNG af te wijken van de rekenkundige uitkomsten.

Een ambtelijke werkgroep is momenteel bezig de geldende normeringssystematiek te evalueren (zie ook de beleidsprioriteiten van het gemeentefonds in § 2.1). In onderstaande tabel worden de groeipercentages van het gemeentefonds (de accrespercentages) vanaf 1999 t/m 2002 weergegeven (2e periode Kabinet-Kok), die het gevolg zijn van de normerings-

systematiek. In totaal komt de groei van het gemeentefonds als gevolg van de normeringssystematiek in deze jaren neer op € 2,5 miljard.

Tabel 5a: Accressen stand Voorjaarsnota 2001

Uitkeringsjaar	1999	2000	2001	2002
Accrespercentage	5,69%	6,74%	6,73%	2,71%
In mln. euro's	580,2	734,2	788,2	329,8

Ter informatie geeft de tabel hieronder de accressen voor het gemeentefonds op basis van de stand Miljoenennota 2002. Voor de bevoorschotting van het jaar 2002 heeft het verschil tussen de stand Voorjaarsnota en de stand Miljoenennota voorlopig geen consequenties. Op basis van de ontwikkelingen bij de Voorjaarsnota 2002 wordt het accres 2002 opnieuw aangepast.

Tabel 5b: Accressen stand Miljoenennota 2002

Uitkeringsjaar	1999	2000	2001	2002
Accres-percentage	5,69%	6,74%	7,78%	3,67%
In mln. euro's	580,2	734,2	911,1	452,2

3.6 Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

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

De uitvoering voor wat betreft de uitkeringen uit het gemeentefonds geschiedt door wekelijkse betaling aan alle gemeenten in Nederland. Het budget van het gemeentefonds wordt over deze gemeenten verdeeld via een verdeelsysteem van ongeveer 50 maatstaven. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen bij een globaal gelijk belastingniveau en rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten. Zolang voor een uitkeringsjaar de voor deze verdeelmaatstaven noodzakelijke statistische gegevens nog niet bekend of definitief zijn, worden de gemeenten bevoorschot op basis van voorlopige cijfers. Hierbij wordt ernaar gestreefd de voorschotten zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de algemene uitkering waarop een gemeente uiteindelijk recht heeft, zoals deze vastgesteld kan worden nadat de statistische gegevens definitief zijn vastgesteld. Het gedurende en na afloop van het uitkeringsjaar beschikbaar komen van bepaalde definitieve volume-gegevens wordt bijgewerkt in de bevoorschotting. Aangezien voor het gemeentefonds de verplichtingen leidend zijn, zullen deze altijd tot uitkering komen.

Naast deze statistische gegevens vormt ook de uitkomst van de normeringssystematiek een variabele voor het bereiken van de beleidsdoelstelling. Het gemeentefonds vormt voor gemeenten een belangrijke bekostigingsbron en is vrij aanwendbaar. De uitgaven die met deze algemene middelen uit het gemeentefonds worden bekostigd, zijn niet constant. Zij ontwikkelen zich onder invloed van loon-, prijs-, en volumeontwikkelingen. Daarom is een adequate ontwikkeling van het fonds noodzakelijk. Dit wordt bewerkstelligd door de normeringssystematiek, die bijgestuurd kan worden door bestuurlijke weging. In § 3.5 is de werking van deze systematiek toegelicht.

3.7 Groeiparagraaf

- Het verbeteren van de algemene en operationele doelstellingen. Op dit punt wordt momenteel geen groeitraject verwacht. De geformuleerde hoofd- en operationele doelstellingen zijn inherent aan de systematiek van het gemeentefonds en blijven van kracht zolang het systeem van algemene financiering via het gemeentefonds gehandhaafd blijft. Dit geldt eveneens voor de systeemverantwoordelijkheid.
- Het verbeteren van reguliere en/of niet-reguliere prestatiegegevens. Gezien de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders voor het gemeentefonds, spitsen de geformuleerde prestatiegegevens zich toe op de systeemeffecten: de omvang en verdeling. Genoemde indicatoren schetsen hiervan een goed beeld. Het Periodiek Onderhoudsrapport kan nog groeien door meer informatie op meso-niveau te leveren. Het gaat dan met name om informatie over specifieke uitkeringen en informatie over de eigen gemeentelijke inkomsten. In relatie hiermee wordt in het kader van Plavat de ontwikkeling van de omvang van de geldstromen van alle gemeenten tezamen in kaart gebracht (zie ook Beleidsprioriteiten, § 2.1). Tevens wordt de normeringssystematiek momenteel geëvalueerd.
- De betrouwbaarheid van de prestatiegegevens c.q. van beleidsinformatie.

Voor zowel het beleid als de uitvoering met betrekking tot het gemeentefonds maken de fondsbeheerders met name gebruik van gegevens, die verzameld worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS is binnen haar reguliere taken en volgens haar professionele standaarden continu bezig de betrouwbaarheid van de statistische gegevens te verbeteren. Primair steunen de fondsbeheerders dan ook op deze interne kwaliteitsverbetering en -borging door het CBS. In periodiek overleg met het CBS wordt bezien in hoeverre de door het CBS opgeleverde gegevens aansluiten op de informatiebehoefte van de gemeentefondsbeheerders. De informatievoorziening van het CBS aan de gemeentefondsbeheerders is vastgelegd in formele afspraken. Er is derhalve op dit punt geen nader groeitraject nodig.

- Het aspect van derden-informatie.

Zoals hiervoor uiteengezet maken de gemeentefondsbeheerders met name gebruik van CBS-informatie. Deels betreft het hier gegevens die door gemeenten worden aangeleverd aan het CBS. De medeverantwoordelijkheid van de gemeenten voor een probleemloze informatielevering en de kwaliteitsbewaking door het CBS, waarborgen in voldoende mate de betrouwbaarheid van de betreffende gegevens. Dit laat onverlet dat zich incidenteel knelpunten kunnen voordoen ten aanzien van de gegevenslevering aan de gemeentefondsbeheerders. Door intensieve contacten met alle bij de gegevenslevering betrokken partijen zijn de gemeentefondsbeheerders veelal in een vroeg stadium reeds op de hoogte van mogelijke knelpunten en kunnen dan zo nodig tijdig nader onderzoek (laten) instellen. De geconstateerde knelpunten kunnen meestal

worden opgelost in goede samenspraak tussen betrokken gemeenten, het CBS, eventuele andere betrokken instanties en de gemeentefondsbeheerders. Ook ten aanzien van dit punt behoeft niet in een nader groeitraject te worden voorzien.

4. VERDIEPINGSBIJLAGE

Deze bijlage geeft voor het gemeentefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand van de ontwerp-begroting gemeentefonds 2001 naar de stand van de voorliggende ontwerp-begroting 2002. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de Nota van Wijziging op de begroting 2001, op de 1e suppletore begroting 2001 inclusief meerjarige doorwerking en op het amendement op de 1e suppletore begroting kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 5 en Kamerstukken II 2000/01, 27 763, nrs. 1 (is de eerste suppletore begroting), 2 en 4). De nieuwe mutaties worden toegelicht.

Tevens bevat deze bijlage een toelichting op de nieuwe VBTB-artikelindeling zoals deze is opgebouwd uit «oude» artikelen (de zgn. was/wordt-tabel). Uit deze tabel valt op te maken dat de integratie-uitkeringen in één artikelonderdeel worden samengenomen. Om geen informatieverlies te veroorzaken, bevat deze Verdiepingsbijlage tevens een uitsplitsing per integratie-uitkering. Tot slot wordt in deze Verdiepingsbijlage verder ingegaan op specifieke uitkeringen en eigen inkomsten.

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

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerp-begroting 2001 naar de stand ontwerp-begroting 2002.

Tabel 6: Verplichtingen * € 1 000

	T/m 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stand ontwerpbegroting 2001			11 855 730	11 890 807	12 002 120	12 009 788	12 085 803	
Mutatie Nota v. Wijziging 2001			- 22 644	- 19 376	- 19 376	- 19 376	- 19 376	
Mutatie 1e suppl. Wet 2001			254 775	254 798	254 072	253 300	250 804	
Amendement op 1e suppl.*			1 904					
Nieuwe mutaties				364 249	377 137	377 137	377 137	
Stand ontwerpbegroting 2002		11 628 891	12 089 766	12 490 478	12 613 951	12 620 849	12 694 368	12 689 150
Wat nog niet tot uitbetaling is gekomen	38 789	73 828	PM	PM	PM	PM	PM	PM

* Bij de behandeling van de suppletore begrotingen voortvloeiend uit de Voorjaarsnota 2001 is het amendement Bakker c.s (Kamerstukken II 2000/01, 27 763, nr. 4) aangenomen om te komen tot verdere compensatie voor lokale omroepen voor de gevolgen van de afschaffing van de lokale opslagen op de omroepbijdrage. Voor 2001 wordt hiertoe eenmalig € 1,9 miljoen overgeheveld naar het gemeentefonds (verplichtingen- en uitgavenbedrag). Dit bedrag wordt deels gedekt ten laste van de begroting van Financiën en deels ten laste van de begroting van OC&W. In genoemd amendement wordt tevens opgemerkt dat de indieners ervan uitgaan dat de extra compensatie meerjarig wordt gegeven. In verband hiermee heeft het kabinet besloten om de komende periode nader te bezien in hoeverre, gelet op de feitelijke uitgaven van gemeenten voor lokale omroepen, gemeenten tekort komen aan de reeds verwerkte compensatie en het noodzakelijk is de meerjarige doorwerking van het amendement te verwerken. Het kabinet is voornemens hierover te beslissen bij Voorjaarsnota 2002.

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2001 naar de stand ontwerpbegroting 2002.

Tabel 7: Uitgaven * € 1 000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stand ontwerpbegroting 2001	11 574 836	11 646 991	11 682 068	11 793 381	11 801 050	11 877 065	
Mutatie Nota v. Wijziging 2001		-22 644	-19 376	-19 376	-19 376	-19 376	
Mutatie 1e suppl. Wet 2001		472 173	254 798	254 072	253 300	250 804	
Amendement op 1e suppl.		1 904					
Nieuwe mutaties			364 249	377 137	377 137	377 137	
Stand ontwerpbegroting 2002	11 543 314	12 098 426	12 281 739	12 405 213	12 412 110	12 485 629	12 480 411

Ontvangsten

Wetsartikel 4, eerste lid van de Financiële-verhoudingswet regelt dat bij (begrotings)wet voor ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen voor

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

Toelichting op de nieuwe mutaties

In onderstaande tabel worden de nieuwe mutaties die zich sinds de eerste suppletore begroting van het gemeentefonds 2001 hebben voorgedaan, toegelicht.

Tabel 8: Nieuwe mutaties sinds de eerste suppletore begroting 2001, uitgaven en verplichtingen * € 1 000

Mutatie	2002	2003	2004	2005
1. Accres 2002	329 807	329 807	329 807	329 807
2. BTW-compensatiefonds		16 336	16 336	16 336
3. Elzinga/Dualisering	11 345	14 975	14 975	14 975
4. Handhaving Bouwstoffenbesluit	13 613			
5. Bezoldiging wethouders	6 807	6 807	6 807	6 807
6. Gemeentelijk vervoer leerlingen SBO	1 497	3 630	3 630	3 630
7. Leerplichtige leeftijd naar 4 jaar	953	2 269	2 269	2 269
8. Foutieve extrapolatie Dure woningaanpassing		3 086	3 086	3 086
9. Flankerend milieubeleid	227	227	227	227
Totaal	364 249	377 137	377 137	377 137

De mutaties 1 t/m 5 zijn reeds toegelicht in § 2.2, Beleidsmutaties.

6. Gemeentelijk vervoer leerlingen SBO

In verband met de voorgenomen overheveling van het ministerie van SZW naar de gemeenten van de bekostiging van het schoolvervoer van leerlingen in het speciaal basisonderwijs (SBO), zullen gemeenten worden geconfronteerd met extra kosten. Deze worden geschat op € 3,6 miljoen op jaarbasis. Omdat deze taakwijziging volgens plan zal ingaan per 1 augustus 2002, vindt deze overheveling van de begroting van SZW naar de begroting van het gemeentefonds plaats in twee stappen. In 2002 wordt een tijdsevenredig deel van € 1,5 miljoen overgeheveld en vanaf 2003 structureel € 3,6 miljoen.

7. Leerplichtige leeftijd naar 4 jaar

Met ingang van het schooljaar 2002/2003 (augustus 2002) wordt de leerplichtige leeftijd verlaagd van 5 naar 4 jaar. Dit om te realiseren dat met name allochtone kinderen, die nu nog vaak tot hun 5e jaar door hun ouders thuis worden gehouden, eerder naar school gaan en daardoor eerder integreren in de Nederlandse samenleving. Deze verlaging leidt tot een verhoging van het aantal te huisvesten leerlingen met ca. 3175 (200 Speciaal Basisonderwijs (SBO), 2875 Basisonderwijs (BO), inclusief groei-effect BO). Uitgaande van een groepsgrootte van 20 in het BO en van 10 in het SBO, leidt dit tot circa 175 extra klaslokalen, die gemiddeld € 12 706 kosten. De totale kosten bedragen structureel € 2,3 miljoen, in 2002 bedraagt het tijdsevenredige deel € 1,0 miljoen.

8. Foutieve extrapolatie Dure woningaanpassingen

Dit betreft een puur technische mutatie. Bedragen die in het verleden inzake dit beleid naar het gemeentefonds zijn overgeboekt, zijn onterecht in eerdere extrapolaties van het gemeentefonds niet doorgetrokken vanaf 2003. Middels deze mutatie wordt dit rechtgetrokken.

9. Flankerend milieubeleid

In 1998 is bij de overheveling van de specifieke uitkering «Vervolg-bijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid» (VOGM) van de begroting van VROM naar het gemeentefonds besloten dat de bijdrage voor *flankerend beleid* terzake (€226 890) nog maximaal 4 jaar op de begroting van VROM zou blijven staan. Daarna zou dit bedrag eveneens worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Met deze mutatie wordt aan deze structurele overheveling van € 226 890 per 2002 uitvoering gegeven.

4.2 Was/wordt-tabel betreffende de artikelindeling

In onderstaande tabel wordt weergegeven hoe de nieuwe, voorliggende VBTB-begroting vanuit de «oude» begroting (2001) is opgebouwd en uit één beleidsartikel bestaat: het gemeentefonds.

Tabel 9: Was/wordt-tabel

WAS			WORDT				
Beleidsster-rein	Artikel	Art- onderdeel	Omschrijving	Artikel	Art- onderdeel	Instrumen- ten	Omschrijving
Uitgaven en verplichtingen			Uitgaven en verplichtingen				
<i>Algemeen</i>			<i>Apparaatsuitgaven</i>				
1	3	-	Kosten uitvoering Financiële verhouding	1	1	1	Kosten uitvoering Financiële verhouding
1	4	-	Kosten Waarderingskamer	1	1	2	Kosten Waarderingskamer
1	7	-	Bijdrage stichting A&O-fonds	1	1	3	Bijdrage stichting A&O-fonds
<i>Algemene uitkering met inbegrip van de netto-uitkeringen over vorige jaren</i>			<i>Programma-uitgaven</i>				
2	1	-	Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	1	2	1	Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen
<i>Integratie-uitkeringen met inbegrip van de netto-uitkeringen over vorige jaren</i>							
3	3	-	Integratie-uitkering WUW-middelen	1	2	2	Integratie-uitkeringen*
3	6	-	Integratie-uitkering huisvesting onderwijs				
3	7	-	Integratie-uitkering Verdi				
3	9	-	Integratie-uitkering precariobelasting				
<i>Ontvangsten</i>			<i>Ontvangsten</i>				
<i>Algemeen</i>			<i>Apparaatsontvangsten</i>				
1	4	-	Terugontvangsten Waarderingskamer	1	1	1	Terugontvangsten Waarderingskamer
<i>Ontvangsten ex art. 4 van de Financiële-verhoudingswet</i>			<i>Programma-ontvangsten</i>				
2	2	-	Ontvangsten ex art. 4 van de Financiële-verhoudingswet	1	2	1	Ontvangsten ex art. 4 van de Financiële-verhoudingswet

Integratie-uitkeringen

Indien een toevoeging ineens aan de algemene uitkering van het gemeentefonds bezwaarlijk is vanwege de omvang van de herverdeel-effecten, wordt een integratie-uitkering toegepast. De integratie-uitkering voorziet dan in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering of eigen inkomsten naar de algemene uitkering. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het gemeentefonds.

*** Tabel 10: Integratie-uitkeringen, stand Ontwerpbegroting 2002, * € 1 000:**

Omschrijving integratieuitkering	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
WUW-middelen	60 723	57 539	53 138	49 190	44 924	39 797	39 797
Huisvesting onderwijs	76 185	67 205	–	–	–	–	–
Verdi	2 564	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587
Soc. Vernieuwing	65 483	–	–	–	–	–	–
Afschaffen milieuleges	34 776	–	–	–	–	–	–
Precariobelasting	27 824	44 244	44 244	–	–	–	–
Totaal	267 555	171 575	99 968	51 776	47 511	42 383	42 383

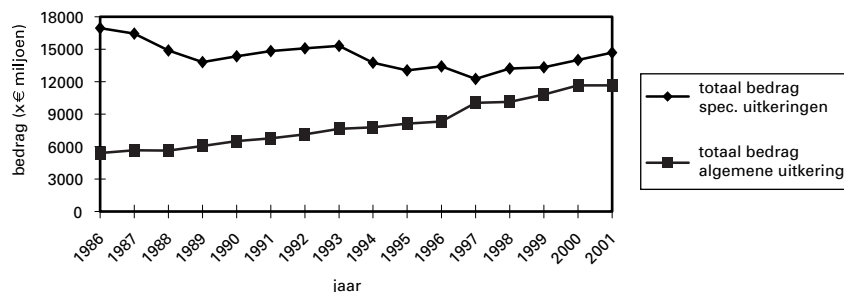
4.3 Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten

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

Specifieke uitkeringen

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

Verhouding algemene en specifieke uitkeringen



In 2001 is met specifieke uitkeringen een totaalbedrag van circa € 15,7 miljard gemoeid (in 2000 circa € 14,9 miljard). Van dit bedrag gaat € 12,9 miljard (82%) naar de gemeenten. Van de rest gaat € 1,0 miljard (6,5%) naar de provincies en € 0,9 miljard (5,6%) naar de Wgr-organen en de Kaderwetgebieden. In 2000 ontvingen de gemeenten € 12,1 miljard uit specifieke uitkeringen. Naast een toename van het aantal specifieke uitkeringen wordt de stijging van het bedrag dat met deze uitkeringen gemoeid is, veroorzaakt door een groter budgettair beslag van de diverse regelingen. De drie grootste specifieke uitkeringen aan gemeenten zijn de Algemene Bijstandswet (SZW) met € 3,7 miljard, de Wet Sociale Werkvoorziening (SZW) met € 1,9 miljard en de Bijdrage personeelskosten voor het primair onderwijs (OCW) met € 1,3 miljard.

Eigen inkomsten

De Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2001, de bron voor deze paragraaf, gaat in op de belangrijkste heffingen van gemeenten, provincies en waterschappen. Zoals de onderstaande tabel laat zien, zijn de opbrengsten van de belangrijkste lokale heffingen in 2001 gestegen met 7,7%. In 2000 trad nog een stijging van 7,4% op.

Tabel 11: Opbrengsten belangrijkste lokale heffingen; in miljoenen euro's

	2000	2001	Mutatie
OZB ¹	2 231	2 507	+ 12,3%
Reinigingsheffingen ¹	1 111	1 144	+ 2,9%
Rioolrechten ¹	644	672	+ 4,2%
Overige grote lokale heffingen ²	2 171	2 310	+ 6,4%
Totaal	6 158	6 632	+ 7,7%
<hr/>			
Lokale lastenverlichting			
a) f 100,- maatregel	- 280	- 301	
b) afschaffing gemeentelijke en provinciale milieuleges	- 54	- 59	
c) afschaffing precario telecom	- 28	- 44	
Totaal lastenverlichting	- 362	- 405	

Bron: Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2001

¹ Netto cijfers, dit wil zeggen opbrengsten na aftrek met de budgettaire omvang van de f 100-maatregel en kwijtschelding.

² Deze post bestaat uit: Waterschapsomslagen, verontreinigingsheffing en provinciale opcenten MRB.

Ontwikkeling van de te betalen heffingen

Een stijging van de opbrengsten van de lokale heffingen wil nog niet zeggen dat de te betalen heffingen voor individuele huishoudingen in termen van koopkracht toenemen. De ontwikkeling van de opbrengsten is de resultante van prijs- (de tarieven) en volumemutaties. Om de opbrengsten voor deze ontwikkelingen te corrigeren, worden ze vergeleken met de ontwikkeling van een relevante economische grootte. Bij gezins-huishoudingen wordt een vergelijking gemaakt met het nominaal beschikbaar gezinsinkomen en bij bedrijven en instellingen met het Bruto Binnenlands Product (BBP). Deze indicator wordt microlastenontwikkeling genoemd¹. Wanneer de opbrengsten van de heffingen van gezins-huishoudingen (respectievelijk bedrijven en instellingen) minder sterk stijgen dan het nominaal beschikbaar gezinsinkomen (respectievelijk het BBP), is er sprake van een microlastendaling.

De onderstaande tabel laat zien welke ontwikkeling de heffingen in 2000 en 2001 hebben ondergaan. Daarbij wordt rekening gehouden met de lokale lastenverlichting (f 100-maatregel) die ook dit jaar is gegeven.

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

Tabel 12: Ontwikkeling lokale heffingen; in miljoenen euro's

	2000	2001
Gezinshuishoudingen		
Bijdrage aan de opbrengst ¹	+ 7,7%	+ 7,3%
Ontwikkeling relevante macro-economische grootheid	+ 3,3%	+ 10,3%
Microlastenontwikkeling	+ 162	- 120
Bedrijven en instellingen		
Bijdrage aan de opbrengst ¹	+ 5,9%	+8,4%
Ontwikkeling relevante macro-economische grootheid	+ 7,3%	+ 7,5%
Microlastenontwikkeling	- 43	- 6

Bron: Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2001.

¹ Het gaat hier om de vijf belangrijkste lokale heffingen (OZB, reinigingsheffing, rioolrechten, waterschapsomslagen en verontreinigingsheffing).

De bijdrage van gezinshuishoudingen aan de opbrengst van de vijf belangrijkste lokale heffingen neemt in 2001 toe met 7,3%. Indien dit wordt afgezet tegen de ontwikkeling van het macro economische nominaal beschikbaar gezinsinkomen betekent dit een microlastendaling van € 120 miljoen.

De microlasten voor bedrijven en instellingen zijn in 2001 gedaald met € 6 miljoen. Het kabinet is van oordeel dat in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2001 sprake is van een beheerste ontwikkeling van de lokale heffingen.

Overgang op een nieuw WOZ tijdvak

De overgang op het nieuwe WOZ-tijdvak betekent dat de onroerende zaken vanaf 2001 dienen te worden gewaardeerd naar de peildatum 1-1-1999. De ontwikkeling van de WOZ-waarden ten opzichte van het vorige tijdvak loopt sterk uiteen tussen gemeenten, ook wat betreft de ontwikkeling van de waarden van woningen versus die van niet-woningen.

In verband met de nieuwe WOZ-waarden doet zich in de eerste plaats de vraag voor, in hoeverre de gemeenten op de sterk gestegen WOZ-waarden reageren met tariefverlaging. Uit de Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen blijkt dat gemeenten de stijging van de WOZ-waarden (geraamd op 68% voor woningen en 25% voor niet-woningen) in belangrijke mate hebben vertaald in de vorm van lagere tarieven.

Een andere vraag die rijst bij de overgang op een nieuw WOZ-tijdvak is hoe de nieuwe regelgeving rond de tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen door de gemeenten is opgepakt. Het aantal gemeenten dat gebruik maakt van de mogelijkheid om het ozb-tarief voor woningen en niet-woningen te differentiëren is ten opzichte van 2000 toegenomen van 34% naar ruim 80%. Hier is de invloed van de nieuwe regelgeving rond de toegestane tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen zichtbaar. Deze regelgeving komt er globaal op neer dat het de gemeenten is toegestaan (niet verplicht) om door extra tariefdifferentiatie de opbrengst-aandelen van woningen en niet-woningen in 2001 gelijk te houden aan de aandelen in 2000. Een relatief sterke stijging van de WOZ-waarden voor woningen kan dan worden gecompenseerd door een relatief sterke daling van het OZB-tarief voor woningen. Daarnaast is op basis van het amendement Noorman-Den Uyl (kamerstukken 2000/01,

27 246, nr. 7) de toegestane marge verruimd met 10 procentpunten. Dat betekent dat gemeenten nog een extra daling van de relatieve tarieven voor woningen kunnen toepassen.

f 100-maatregel

Vanaf 2000 hebben gemeenten meer vrijheid bij de vormgeving van de lastenverlichting in het kader van de f 100-maatregel. De meeste gemeenten blijken ook in 2001 f 100 in de vorm van een vast bedrag toe te kennen. De variatie in de vormgeving van de f 100-maatregel is opnieuw toegenomen. Door het toegenomen gebruik van verdiscontering is de uitvoering minder transparant geworden. Ook zijn middelen (bijvoorbeeld via het geaccepteerde Leidse model) ingezet voor uitgaven voor armoedebestrijding.

Tijdens de parlementaire behandeling van de huidige wetgeving inzake de f 100-maatregel is in een Nota van Wijziging (kamerstukken II 1998/99, 26 412, nr. 7) vastgelegd dat het kabinet op basis van de Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2001 zal bezien of zij aanleiding ziet voor een andere structurele regeling. In het bestuurlijk overleg van het Rijk met de VNG en het IPO op 11 april 2001 is afgesproken dat de huidige wetgeving inzake de f 100-maatregel voor 2002 ongewijzigd van kracht blijft, maar dat voor de jaren daarna alternatieven zouden worden bezien. In de Verkenning Belasting- en premieheffing zijn zowel alternatieven waarbij de middelen uit het gemeentefonds worden genomen, als varianten waarbij de middelen in het gemeentefonds blijven, verkend.

Kwijtscheldingsbeleid

Het gemiddelde normpercentage dat gehanteerd wordt door gemeenten bij het kwijtscheldingsbeleid is in 2001 verder gestegen tot bijna 100%. Door de stijging van het gemiddelde normpercentage bij gemeenten komen meer belastingplichtigen in aanmerking voor kwijtschelding en wordt gemiddeld genomen een groter deel van de aanslagen kwijtgescholden. Het merendeel van de belastingplichtigen met de laagste inkomens betaalt hierdoor geen lokale heffingen.

Kwijtschelding vormt één van de oorzaken van de zogenoemde armoedeval en vormt een rem op de participatie op de arbeidsmarkt. Dit onderwerp is daarom betrokken bij de Verkenning Belasting- en premieheffing. In die Verkenning wordt het effect van een aantal inkomensafhankelijke regelingen – waaronder kwijtschelding – geanalyseerd en worden aanbevelingen gedaan ter verkleining van de armoedeval.

Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2002

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding en samenvatting	35			
1.1	Inleiding	35	3.3	Achterliggende methodiek bij de scan	50
1.2	Samenvatting	36	3.3.1	De onderdelen van de scan	50
1.2.1	Voortgang agenda van het POR2001	36	3.3.2	De clusterindeling	52
1.2.2	De scan	36	3.3.3	Gegevensbewerking	52
1.2.3	Beleidsvoornemens van het Rijk	37	3.4	Ontwikkelingen in de methodologie van de scan	52
1.2.4	Agenda 2002	37	3.5	Trendanalyses	53
			3.5.1	Gemeentelijke kostenstructuur vanuit de gemeentelijke begrotingen	53
2.	Stand van zaken uitvoering onderhoudsagenda POR2001	39	3.5.2	De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten vanuit de gemeentelijke begrotingen	54
2.1	Inleiding	39	3.5.3	Veronderstelde kostenstructuur en belasting- capaciteit bezien vanuit de algemene uitkering	55
2.2	Stand van zaken	39	3.5.4	De scan: veronderstelde - versus feitelijke kostenstructuur	58
2.2.1	Onderwijshuisvesting	39			
2.2.2	Doeluitkering brandweer	39	4.	De inventarisatie van beleidsvoornemens van het Rijk	63
2.2.3	Leerlingmaatstaf	40	4.1	Inleiding	63
2.2.4	Precariobelasting	40	4.2	Beleidsvoornemens per ministerie	63
2.2.5	Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)	41	4.2.1	Ministerie van Justitie	63
2.2.6	Uitname uit gemeentefonds i.v.m. FWI	41	4.2.2	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties	63
2.2.7	Onderzoek clusters Bijstand en Zorg	41	4.2.3	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap- pen	67
2.2.8	Jonge monumenten	42	4.2.4	Ministerie van Financiën	72
2.2.9	Ijkpunt rioleringen	43	4.2.5	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	73
2.2.10	Betekenis lokaal belastinggebied	43	4.2.6	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	76
2.2.11	Sociaal vervoer AWBZ-instellingen	44	4.2.7	Ministerie van Economische Zaken	79
2.2.12	BTW-compensatiefonds	44	4.2.8	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	80
2.2.13	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	44	4.2.9	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	82
2.2.14	Gebundelde doeluitkering (Gdu) kleine infrastruc- tuur	45	5.	Werkprogramma 2002 voor de Raad voor de financiële verhoudingen	89
2.2.15	Stationaire gemeenten	46	5.1	Kader en achtergrond	89
2.2.16	Bodemgesteldheid	46	5.2	Lijst van onderwerpen voor advisering	89
2.2.17	Herwaardering WOZ (nieuw)	46			
2.2.18	Maatstaf Minderheden	47			
2.2.19	Plan van aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding Rijk-gemeenten (Plavat)	47			
2.2.20	WOZ-kosten (nieuw)	47			
3.	Scan	49			
3.1	Inleiding	49			
3.2	Conclusies	49			

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) is vastgesteld dat het nodig is het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien. Op deze wijze zouden grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 kunnen worden vermeden. Jaarlijks voeren de beheerders van het gemeentefonds dit zogenoemde onderhoud uit. Zij brengen hierover verslag uit in een Periodiek Onderhouds Rapport (POR). Dat rapport wordt als bijlage bij de begrotingsstukken van het gemeentefonds aan de Tweede Kamer aangeboden. Het doel van het POR is tweeledig. In de eerste plaats verschaft het stuk de Tweede Kamer inzicht in de verdeling van de gelden gedurende de afgelopen periode in relatie tot de ontwikkelingen in de kostenstructuur bij de gemeenten. Uit deze informatie blijkt of er schoksgewijze veranderingen zijn. In de tweede plaats biedt het stuk de Kamer inzicht in de voortgang van de agenda van het POR2001 en in de onderhoudsagenda van de beheerders voor 2002.

De fondsbeheerders onderscheiden drie onderhoudsfasen: de signaleringsfase, de onderzoeksfase en de aanpassingsfase. In de signaleringsfase worden zaken gesignaleerd die mogelijke gevolgen voor het verdeelstelsel zouden kunnen hebben en wordt beslist of er aanleiding is om nader onderzoek te verrichten. In de onderzoeksfase wordt onderzoek verricht en wordt op basis daarvan beslist om al dan niet tot aanpassing van het verdeelstelsel over te gaan. In de aanpassingsfase wordt de aanpassing concreet vorm gegeven en geïmplementeerd.

Het voorliggende POR is het vijfde in de reeks. Het zwaartepunt ligt bij de agenda voor 2002, die aan het eind van dit hoofdstuk is weergegeven. De opbouw van het POR is als volgt.

1. In hoofdstuk 2 wordt weergegeven hoe het staat met de uitvoering van de agenda van het POR2001: welke punten zijn afgerond en kunnen dus worden afgevoerd, en welke punten zijn nog niet afgerond en maken dus deel uit van de agenda 2002?
2. In hoofdstuk 3 – de zogenoemde scan – worden de bevindingen weergegeven uit de analyse van de gerealiseerde verdeling van de gelden over de afgelopen periode op basis van de gemeentebegrotingen en -rekeningen t.o.v. algemene uitkering uit het gemeentefonds.
3. Hoofdstuk 4 gaat in op de beleidsvoornemens van het Rijk die mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke financiën. Ook uit hoofdstuk 3 en 4 kunnen punten voor de agenda 2002 voortvloeien.
4. Het POR wordt afgesloten met het werkprogramma voor de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)(hoofdstuk 5). Dit is grotendeels afgeleid van de agenda en van de beleidsvoornemens in hoofdstuk 4.

Hieronder volgt eerst een korte samenvatting van de verschillende hoofdstukken, gevolgd door de agenda 2002.

1.2 Samenvatting

1.2.1 Voortgang agenda van het POR2001

De agenda van het POR2001 is op hoofdlijnen conform de voornemens uitgevoerd. Een aantal onderwerpen zoals bijvoorbeeld de herverdeling onderwijshuisvesting (§ 2.2.1) is in het afgelopen jaar tot een afronding gekomen.

De onderhoudsagenda van het POR2001 bevatte een groot aantal onderwerpen afkomstig uit hoofdstuk 4 van het POR2001 (beleidsvoornemens van het Rijk). Deze onderwerpen leken ten tijde van het opstellen van het vorige POR interessant te zullen worden in het kader van artikel 2 Fvw; inmiddels is in veel gevallen gebleken dat dat (nog) niet het geval is dan wel dat deze agenda-onderwerpen reeds zijn gerealiseerd zonder verdere noemenswaardige betrokkenheid van de beheerders voor de financiële verhouding. Over deze onderwerpen is in hoofdstuk 2 geen uitgebreid verslag opgenomen. De beheerders zullen deze onderwerpen uiteraard wel blijven volgen, zodat zij opnieuw worden opgevoerd op de agenda als zij uit oogpunt van artikel 2 Fvw aandacht van de fondsbeheerders vereisen. Het gaat om de onderwerpen CRIEM, Invoering NGR, Voor- en vroegschoolse educatie, Onderwijskansen, Toekomstige evaluaties, Kosten vervolging, Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)/Prijnsbeleid/Rekening Rijden, Decentralisatie en marktwerking Openbaar Vervoer (OV), Gemeentelijke baggerproblematiek/sanering waterbodems, Minderhedenbeleid, Jeugdbeleid, Specifieke uitkeringen Maatschappelijke Opvang (MO), Verslavingsbeleid (VB) en Vrouwenopvang (VO).

Van een aantal onderwerpen afkomstig uit hoofdstuk 4 van het POR2001 wordt in hoofdstuk 2 uitgebreider verslag gedaan, nl. Rampenbestrijding (§ 2.2.2), FWI/Decentralisatie bijstand (§ 2.2.6, § 2.2.7), Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (§ 2.2.12), Gebundelde doeluitkering (Gdu) en decentralisatiemiddelen Infrastructuur (§ 2.2.13) en Vreemdelingenwet (§ 2.2.18). Onderwerpen die in de loop van het afgelopen jaar aan de onderhoudsagenda zijn toegevoegd en waarover derhalve ook verslag wordt gedaan zijn de herwaardering WOZ (§ 2.2.17), de maatstaf minderheden (§ 2.2.18) en de WOZ-kosten (§ 2.2.20); het onderwerp herwaardering WOZ is inmiddels weer van de agenda afgevoerd. Tenslotte wordt van een aantal onderwerpen van de onderhoudsagenda 2001 in hoofdstuk 4 verslag gedaan. Het gaat om IVP, Archeologie, Kinderopvang en Buitenschoolse opvang, Jeugdgezondheidszorg en Openbare Gezondheidszorg.

1.2.2 De scan

Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen van de scan weer: de analyse van gemeentelijke begrotingen ter toetsing van de verdeelsystematiek. Voor het eerst zijn hierbij alle clusters expliciet opgenomen. Dat is mogelijk nu ook alle clusters expliciet geijkt zijn. Dat heeft overigens wel tot gevolg dat de begrotingen over 1997 tot en met 2000 vergeleken worden met een fictieve verdeling van het gemeentefonds. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verdeling zoals die feitelijk per 2001 is ingevoerd. Over die jaren is echter in feite uitgekeerd conform het nog niet gewijzigde stelsel. Veronderstelde inkomsten per gemeente over de in de tweede tranche geijkte clusters zijn dus niet gelijk aan werkelijke inkomsten per gemeenten voor die clusters. Weliswaar compliceert dit de analyse maar aangezien het nu juist de recent geijkte clusters zijn waar zich, naar de

verstreken periode kijkend, interpretatieproblemen voordoen, is dit geen bezwaar. Zoals wij reeds in het vorige POR aankondigden is er vanwege aanzienlijke mutaties in de bekostigingswijze van de clusters Zorg en Bijstand in de afgelopen jaren aanleiding om te bezien of dat tot aanpassing in de clusterindeling voor de scan moet leiden. De uitkomsten van de scan versterken die aanleiding. Begin 2002 zal de Tweede Kamer over onze eerste conclusies worden geïnformeerd.

De scanuitkomsten geven overigens geen aanleiding tot nader onderzoek. Er zijn geen aanwijzingen dat opvallende afwijkingen het gevolg zijn voor relevante structuurkenmerken. Met name boekingstechnische achtergronden en beoogde gemeentelijke beleidsvrijheid spelen een rol bij deze afwijkingen.

1.2.3 Beleidsvoornemens van het Rijk

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet vereist dat bij beleidsvoornemens van het Rijk die wijzigingen in de taken of activiteiten van gemeenten en provincies met zich meebrengen wordt aangegeven wat de financiële gevolgen voor de gemeenten of provincies zijn en hoe zij die gevolgen kunnen opvangen. In hoofdstuk 4 worden deze beleidsvoornemens geïnventariseerd. Deze beleidsvoornemens maken, wanneer zij in 2002 betrokkenheid van de beheerders vergen, onderdeel uit van de agenda 2002 (zie § 1.2.4).

1.2.4 Agenda 2002

Deze paragraaf geeft de belangrijkste onderhoudswerkzaamheden aan de financiële verhouding voor het jaar 2002 weer en licht deze kort toe. Een uitgebreidere toelichting is te vinden in de betreffende paragrafen in het POR.

Een onderwerp is opgenomen op onderstaande onderhoudsagenda 2002 als het betrokkenheid van de fondsbeheerders vereist.

Ter toelichting op de tabel het volgende:

1. De eerste kolom geeft kort het onderwerp weer.
2. De tweede kolom geeft in welke fase – signalering, onderzoek, aanpassing – het onderwerp verkeert. Wij tekenen aan dat in de scan de ontwikkelingen van alle clusters worden gevolgd. Alle onderwerpen die in het kader van de scan worden gevolgd bevinden zich permanent in de signaleringsfase. Een onderwerp in de signaleringsfase wordt slechts op de agenda geplaatst als het om welke reden dan ook – met bijzondere aandacht door de beheerders wordt gevolgd. Voorts is er een aantal onderwerpen dat zich niet laat vangen in de onderscheiden fasen van periodiek onderhoud. Het gaat om zaken die betrekking hebben op de wijze waarop het stelsel is georganiseerd. Deze onderwerpen krijgen als aanduiding de term «organisatie».
3. De derde kolom geeft aan wat het eerstvolgende tijdstip is waarop de Tweede Kamer over het betreffende onderwerp wordt geïnformeerd.
4. In de vierde kolom staat in welke (sub)paragraaf nader op het onderwerp wordt ingegaan.
5. In de laatste kolom tenslotte wordt aangegeven in welke fase het onderwerp zich vorig jaar (op de agenda van het POR2001) bevond.
6. Tenslotte: «nieuw» in de laatste kolom betekent dat het onderzoek in de loop van 2001 aan de onderhoudsagenda 2001 is toegevoegd.

Onderhoudsagenda 2002

Onderwerp	Onderhoudsfase agenda 2002	Informatietijdstip Tweede Kamer	Vindplaats POR2002	Onderhoudsfase agenda 2001
Doeluitkering brandweer	aanpassing	POR2003	§ 2.2.2	aanpassing
Leerlingmaatstaf	onderzoek	POR2003	§ 2.2.3	onderzoek
Onderzoek clusters Bijstand en Zorg	onderzoek	begin 2002	§ 2.2.7; § 3.5.4	onderzoek
Jonge Monumenten	onderzoek	voorjaar 2002	§ 2.2.8	signalering
BTW-compensatiefonds	aanpassing	voorjaar 2002	§ 2.2.12	aanpassing
Gebundelde doeluitkering (Gdu) kleine infrastructuur/integratie-uitkering Verdi	onderzoek/ aanpassing	voorjaar 2002	§ 2.2.14; § 4.2.6	signalering
Plan van aanpak Transparantie in de financiële verhouding Rijk-gemeenten (Plavat)	organisatie	voorjaar 2002	§ 2.2.19	organisatie
C2000	onderzoek	POR2003	§ 4.2.2-1	nieuw
IVP	onderzoek	voorjaar 2002	§ 4.2.2-2	onderzoek
Arbeidsmarktproblematiek (cie van Rijn)	onderzoek	POR2003	§ 4.2.2-4	nieuw
Leerlingenvervoer	onderzoek/ aanpassing	voorjaar 2002	§ 4.2.3-1	nieuw
Gemeentefonds en lokale omroep	onderzoek	POR2003	§ 4.2.3-8	nieuw
Archeologie	aanpassing	voorjaar 2002	§ 4.2.3-10	onderzoek
Modernisering instrumentarium geluidhinder (MIG)	onderzoek	POR2003	§ 4.2.5-1	nieuw
Heroverweging bodemsanering	aanpassing	POR2003	§ 4.2.5-2	nieuw
Nota 'Op grond van nieuw beleid'	onderzoek	POR2003	§ 4.2.5-4	nieuw
Stedelijke netwerken	onderzoek	POR2003	§ 4.2.5-5	nieuw
Nieuwe wet ruimtelijke ordening	onderzoek	POR2003	§ 4.2.5-6	nieuw
Interimregeling duurzaam veilig	aanpassing	POR2003	§ 4.2.6-4	nieuw
Waterbeleid 21 ^e eeuw	onderzoek	POR2003	§ 4.2.6-5	nieuw
Suwi	aanpassing	zomer 2002	§ 4.2.8-1	nieuw
Kinderopvang en buitenschoolse opvang	aanpassing	voorjaar 2002	§ 4.2.9-3	onderzoek
Jeugdgezondheidszorg	aanpassing	voorjaar 2002	§ 4.2.9-6	onderzoek
Openbare gezondheidszorg	aanpassing	voorjaar 2002	§ 4.2.9-7	onderzoek
Algemeen maatschappelijk werk	aanpassing	POR2003	§ 4.2.9-9	nieuw
Indicatiestelling	onderzoek/ aanpassing	voorjaar 2002	§ 4.2.9-11	nieuw

2. STAND VAN ZAKEN UITVOERING ONDERHOUDSAGENDA POR2001

2.1 Inleiding

Een belangrijk onderdeel van het onderhoudsrapport betreft de rapportage over de onderwerpen op de agenda van het voorafgaande jaar. De rapportage geeft inzicht in de vorderingen die zijn geboekt en vormt de basis voor de agenda van het komende jaar.

Hieronder worden de onderwerpen besproken die in het POR 2001 op de agenda stonden. Daarbij worden steeds de ontwikkelingen gedurende het afgelopen jaar en de verwachte activiteiten voor het komende jaar aangegeven. Achter elk onderwerp staat tussen haakjes aangegeven in welke paragraaf van het vorige POR het onderwerp aan de orde kwam. Aan het slot van elke (sub)paragraaf is aangegeven wat het eerstvolgende moment is waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd, behalve als het onderwerp wordt afgevoerd van de agenda en onderdeel wordt van de reguliere scan. Voorts wordt aangegeven in welke fase van het periodiek onderhoud het onderwerp zich de afgelopen periode bevond en in welke fase het zich nu bevindt.

Over een aantal onderwerpen van de onderhoudsagenda POR2001 wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan, namelijk: IVP, Archeologie, Kinderopvang en Buitenschoolse opvang, Jeugdgezondheidszorg en Openbare Gezondheidszorg.

2.2 Stand van Zaken

2.2.1 Onderwijshuisvesting (POR2001 § 2.2.2)

Het aangekondigde onderzoek naar de verdeling van de middelen voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds is uitgevoerd. Dat is gebeurd door een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van BZK, Financiën en OCenW, de VNG en het secretariaat van de Raad voor de financiële verhoudingen. De werkgroep heeft zijn bevindingen neergelegd in het rapport «Lokaal verdeeld». De voorstellen uit het rapport hebben een positief advies gekregen van de Raad voor de financiële verhoudingen. De voorstellen van de werkgroep zijn daarop overgenomen door het kabinet, met de Tweede Kamer besproken en neergelegd in de meicirculaire van 2001. De maatregelen in de meicirculaire leiden tot extra middelen voor groeigemeenten (een sterke groei van hetzij jongeren hetzij leerlingen in het voortgezet onderwijs) en voor gemeenten die voor het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs een duidelijke centrumfunctie vervullen. De financiële gevolgen van deze maatregel worden, op voorstel van de VNG, gedekt uit een gerichte inzet van het normeringsaccres in het gemeentefonds.

De discussie over verdeling van de middelen voor onderwijshuisvesting is daarmee afgerond. Het onderwerp wordt derhalve afgevoerd van de onderhoudsagenda. Het thema onderwijshuisvesting zal komend jaar overigens wel worden betrokken bij het onderzoek clusters Bijstand en Zorg (§ 2.2.7).

2.2.2 Doeluitkering brandweer (POR2001 § 2.2.4)

Ten behoeve van de rampenbestrijdingstaken worden jaarlijks bijdragen verstrekt aan regionale brandweren en geneeskundige samenwerkings-

verbanden. Voor versterking van de rampenbestrijding zijn de middelen voor de specifieke uitkering rampenbestrijding sinds 2000 in fasen structureel verhoogd met f 85 miljoen (€ 38,6 miljoen) in 2003. Met ingang van 1 januari 2001 is het Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen in werking getreden. Dit besluit is gebaseerd op een nieuwe verdeelsystematiek, die beter is toegesneden op de in de regio aanwezige risico's. In mei 2001 is gestart met de evaluatie van het proces van versterking van de rampenbestrijding. Tevens wordt de omvang van het benodigde budget voor de versterking geëvalueerd en gezien of de verdeelmaatstaven van de doeluitkering, die zijn gebaseerd op enkele structuurkenmerken van het gemeentefonds, moeten worden aangepast om meer recht te doen aan de aanwezige risico's. Aan de hand van de resultaten van onder meer deze evaluatie wordt een definitieve doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen opgesteld, die in 2003 van kracht wordt. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodieke onderhoud; het onderwerp blijft ook komend jaar in de aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.3 Leerlingmaatstaf (POR2001 § 2.2.5)

Rond de leerlingmaatstaf speelt een aantal door OCenW geïnitieerde ontwikkelingen met potentiële gevolgen voor de maatstaf. Het betreft:

- * het in gang gezette beleid rondom integratie van VBO, MAVO en VSO en het Weer Samen Naar School beleid. Dit beleid zal leiden tot een vermindering van het aantal leerlingen dat naar het speciaal onderwijs gaat.
- * de invoering van leerlinggebonden financiering voor gehandicapte leerlingen (het rugzakje). Begin mei 2001 is een wetsvoorstel ingediend, dat de invoering van de leerlinggebonden financiering regelt. De voorziene invoeringsdatum is een jaar uitgesteld tot 1 augustus 2002.

Voor deze ontwikkelingen geldt dat er eerst enig zicht op de resultaten van het beleid zal moeten zijn alvorens eventuele gevolgen voor de leerlingmaatstaf kunnen worden gezien. Gelijktijdig met de invoering van de leerlinggebonden financiering zal de leerlingentelling worden aangepast, opdat leerlingen worden geteld in de gemeente waar zij naar school gaan. Daarnaast zal de leerlingentelling worden herzien in verband met wetgeving die de bekostiging regelt bij fusie van scholen waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting met scholen waarbij het BVE-regime van kracht is.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodieke onderhoud. Het onderwerp blijft ook komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.4 Precariobelasting (POR2001 § 2.2.6)

In het Besluit integratie-uitkering afschaffing precariobelasting op omroepkabels is geregeld dat deze integratie-uitkering uiterlijk per 1 januari 2003 vervalt. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 23 februari 2001 over dit onderwerp advies uitgebracht. De Raad pleit voor een verdeling van de integratie-uitkering via de uitkeringsfactor. Voor

enige gemeenten zal dat aanzienlijke herverdeeffecten teweegbrengen. Om die reden wordt een integratie-traject voorbereid dat recht doet aan het uitgangspunt van de Raad maar tegelijkertijd de herverdeeffecten mitigeert. Na afronding van de besluitvorming zullen de gemeenten op de hoogte worden gebracht door middel van de septembercirculaire gemeentefonds. Het onderwerp wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.5 Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) (POR2001 § 2.2.7)

Op 15 juni 2001 is het kabinetsstandpunt inzake de derde evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) aan de Tweede Kamer aangeboden. De derde evaluatie heeft een groot aantal financiële gegevens over de Wvg opgeleverd. Deze betreffen zowel het totaal aan uitgaven en inkomsten van gemeenten als de verdeling over gemeenten. Volume noch verdeling geven op dit moment aanleiding tot het treffen van maatregelen. Ook in komende jaren zal op dit punt de vinger aan de pols worden gehouden. De Wvg is onderdeel van het cluster Zorg. Het onderwerp blijft daarom in beeld als onderdeel van het onderwerp clusters Bijstand en Zorg (§ 2.2.7). Met het oog hierop wordt het onderwerp Wvg als zelfstandig aandachtspunt van de onderhoudsagenda afgevoerd.

2.2.6 Uitname uit gemeentefonds in verband met FWI (POR2001 § 2.2.8)

Het Fonds Werk en Inkomen (FWI) is per 2001 in werking getreden. Vanaf dat moment is het gemeentelijke aandeel in de bekostiging van de uitkeringslasten Abw, IOAW en IOAZ toegenomen naar 25% en loopt de algehele bekostiging van de uitkeringslasten via de SZW-begroting, waar voorheen 10% van de uitkeringslasten via het Gemeentefonds werd bekostigd.

Om te komen tot een goede verdeling over de gemeenten is er een zogenoemd objectief verdeelmodel ontwikkeld, gebaseerd op niet door gemeenten te beïnvloeden kenmerken die bepalend zijn voor de omvang van de bijstandsuitgaven. Met de VNG zijn afspraken gemaakt over de toepassing van dit model met ingang van 2002; voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners zal de verdeling (gedeeltelijk) worden gebaseerd op het objectief verdeelmodel. Voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners blijft de verdeling gebaseerd op het historisch aandeel.

De structurele uitname per 2001 uit het gemeentefonds in verband met de instelling en voeding van het Fonds werk en inkomen is voorlopig vastgesteld op f 877,2 miljoen (€ 398,1). Bij de vaststelling van de voorlopige rekening 2001 (februari 2002) zal het bedrag van de uitname definitief worden vastgesteld. Op dit moment zijn er geen indicaties dat deze nacalculatie beduidend af zal wijken.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodieke onderhoud; de besluitvorming is afgerond. Het onderwerp wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.7 Onderzoek clusters Bijstand en Zorg (POR2001 § 2.2.9)

In de clusters Bijstand en Zorg is de afgelopen jaren veel veranderd, met name door de invoering van het Fonds Werk en Inkomen en de decentralisatie van de Wvg en van de onderwijshuisvesting. De bijzondere bijstand is daarnaast sterk geïntensiveerd, het aantal cliënten van de sociale dienst

sterk afgenomen. Dat was aanleiding voor onderzoek naar de toekomstige indeling van de beide clusters ten behoeve van de scan.

Een interdepartementale werkgroep heeft een eerste inhoudelijke verkenning gemaakt en nagedacht over de verdere aanpak. Wat de inhoudelijke verkenning betreft heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de uitgangspunten die van belang zijn bij de clusterindeling. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die de gemeentelijke begrotingen bieden voor alternatieve clusterindelingen. De centrale vraagstelling is hoe het vermogen om het onderhoudsconcept ook in de komende jaren toe te passen kan worden gewaarborgd. Vragen die door dit proces naar voren komen betreffen de gewenste breedte van clusters en de technische uitvoerbaarheid.

Het ijkpunt Zorg heeft – zoals bijna elk cluster – als eigenschap dat een opsplitsing naar meerdere ijkpunten niet op eenvoudige wijze is te realiseren. Een beslissing om het cluster op te splitsen zal mogelijk leiden tot uitgebreid kostenonderzoek op basis van gemeentebegrotingen. Het kostenonderzoek moet de basis leveren voor nieuwe ijkpunten. Behalve het feit dat dit een traject is waarmee tijd gemoeid is, zal de uitkomst dan mogelijk ook in een herverdeling van het gemeentefonds resulteren.

Tegen deze achtergrond wordt de aandacht eerst gericht op de invulling van de clusterindeling. Een keuze, alsmede een adviesaanvraag daarover aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), is nog dit jaar (2001) voorzien. Daarna kan, indien noodzakelijk, op basis van de begrotingen 2001 het genoemde kostenonderzoek worden gestart. Uitgaande van een doorlooptijd van één jaar, kunnen de resultaten van het onderzoek in beleid worden omgezet en in de tweede helft van 2002 met de Tweede Kamer worden besproken. De gemeenten kunnen dan in het voorjaar van 2003 worden geïnformeerd over de mogelijke wijziging in de verdeling per 1-1-2004. Het voornemen bestaat om ook daaraan voorafgaand de Tweede Kamer regelmatig over de voortgang te informeren. Het eerste moment daarvoor is de adviesaanvraag aan de Rfv, die wij in afschrift aan de Tweede Kamer zullen zenden. Daarbij zullen wij ook de verdere planning aangeven.

Het onderwerp blijft het komende jaar in de onderzoeksfase. Zie voor dit onderwerp overigens ook § 3.5.4.

2.2.8 Jonge monumenten (POR2001 § 2.2.12)

Van de zijde van de Tweede Kamer is de vraag gesteld of gemeenten door de aanwezigheid van jonge monumenten geconfronteerd worden met meerkosten en of, indien dit het geval is, het mogelijk is om een maatstaf jonge monumenten in te voeren in het gemeentefonds (motie van der Hoeven c.s.). Bij meerkosten zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om meerkosten waar de gemeente zich als eigenaar/beheerder voor geplaatst ziet of om meerkosten verbonden met gemeentelijke subsidiëring van eigenaren/beheerders van jonge monumenten.

Om de aard en omvang van deze meerkosten te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk dat duidelijk is welke objecten als «jong monument» worden aangemerkt. Deze duidelijkheid wordt momenteel geschapen in het kader van het zogenoemde Monumenten Selectie Project (MSP) en de Monumenten Registratie Procedure (MRP). De uitvoering van het MSP/MRP neemt helaas aanzienlijk meer tijd dan aanvankelijk voorzien.

Van OCenW-zijde wordt aangegeven dat het project naar verwachting eind 2001 zal worden afgerond. In de brief aan de Tweede Kamer van 20 april 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 B nr. 13) is overigens reeds aangegeven dat, op basis van de behoefteraming 2001, vanaf het budgetjaar 2007 door het ministerie van OCenW bij het berekenen van de budgetten op basis van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (Brrm 1997) rekening zal worden gehouden met de jonge monumenten op het grondgebied van de budgethoudende gemeente cq. provincie. De systematiek van het Brrm 1997 is erop gericht dat reeds 6 jaar vooruit subsidiegelden kunnen worden benut (voorgefinancierd). Dat betekent concreet dat vanaf 2001 restauratieachterstanden bij jonge monumenten het restauratiebudget positief zullen beïnvloeden.

Een en ander betekent dat wij, indien de gegevens tijdig beschikbaar zijn, in het voorjaar van 2002 onderzoek zullen (doen) uitvoeren. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de signaleringsfase van het periodieke onderhoud; het onderwerp komt het komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk voor het zomerreces 2002 worden geïnformeerd over dit onderwerp.

2.2.9 Ijkpunt rioleringen (POR2001 § 2.2.14)

Bij brief van 24 april 2001 (FO2001/U60153) heeft de minister van BZK, ook mede namens de staatssecretaris van Financiën, zijn standpunt bericht aan de Tweede Kamer over het actualiseren van het ijkpunt rioleringen. In het Algemeen Overleg van 30 november 2000 (Kamerstukken II 2000–2001, 19 826, nr. 22) heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toegezegd om dit samen met de minister van BZK te bezien. De conclusie van de brief is dat het actualiseren van het ijkpunt pas op langere termijn gewenst is. Daarbij wordt gedacht aan een actualisatie per 2006. Dit inzicht is gebaseerd op een vooronderzoek van Cebeon over uitgavenontwikkelingen in het kader van het ijkpunt rioleringen en op een nadere interne analyse van de afloop van de verfijningsuitkering riolering. Enerzijds zijn de kosten tot omstreeks 2006 nog sterk in ontwikkeling, anderzijds is er tot op dat moment nog geen beduidende terugval in de inkomsten uit de genoemde verfijning. Eventuele aanpassingen in het ijkpunt in de periode tot 2006 zouden daardoor grote kans lopen om in een later stadium weer teruggedraaid te moeten worden.

Het onderwerp zat afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodieke onderhoud. Het onderwerp wordt van de onderhoudsagenda afgevoerd; het blijft uiteraard wel deel uitmaken van de reguliere scan en zal op zijn laatst rond 2005 opnieuw op de agenda van de fondsbeheerders worden geplaatst.

2.2.10 Betekenis lokaal belastinggebied (POR2001 § 2.2.15)

Bij de behandeling van de nota Gemeentelijk herindelingsbeleid op 1 februari 1999 heeft de minister van BZK toegezegd in het periodiek onderhoudsrapport aandacht te besteden aan de betekenis van het gemeentelijk belastinggebied (Kamerstukken II 1998–1999, 26 331, nr. 6, pag. 45, 3e kolom). De minister van BZK heeft tevens, conform afspraken in het Regeerakkoord, een adviesaanvraag verzonden aan de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen met de vraag de mogelijkheden ten aanzien van verdere decentralisatie van taken te bezien. Omdat de rol en de betekenis van het gemeentelijk belastinggebied moet worden bezien in het geheel aan taken en verantwoordelijk-

heden van de gemeenten geeft het kabinet in zijn reactie op dit advies aan aandacht te besteden aan het gemeentelijk belastinggebied.

Dit advies, «De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie» is uitgebracht in september 2000.

Het kabinetsstandpunt op dit advies «Interbestuurlijke betrekkingen» is op 16 augustus 2001 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000–2001, 22 236, nr. 57).

2.2.11 Sociaal vervoer AWBZ-instellingen (POR2001 § 2.2.17)

Anders dan wij in paragraaf 2.2.17 van het POR2001 nog veronderstelden zijn de middelen van de Tijdelijke regeling AWBZ-gemeenten (sociaal vervoer Wvg) op de begroting van SZW blijven staan. In afwachting van nadere voorstellen wordt dit onderwerp van de agenda afgevoerd en maakt het onderdeel uit van de reguliere scan.

2.2.12 BTW-compensatiefonds (POR2001 § 2.2.18)

Op 18 september 2000 is het voorstel van Wet op het BTW-compensatiefonds aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1999–2000, 27 293, nrs. 1–2). Uit het BTW-compensatiefonds krijgen gemeenten en provincies een belangrijk deel van de door hen betaalde BTW gecompenseerd. Door de instelling van het BTW-compensatiefonds wordt een aantal knelpunten die uit de BTW-wetgeving voortvloeien, opgelost. In een brief van de minister van Financiën van 1 februari 2001 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000–2001, 27 293, nr. 5) wordt voorgesteld het BTW-compensatiefonds op 1 januari 2003 in werking te laten treden.

Het BTW-compensatiefonds wordt onder meer gevoed door een uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Naar de verdeling van de uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds is onderzoek verricht door Cebeon. Op 22 maart 2001 is de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel voor de Wet op het BTW-compensatiefonds aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 293, nr. 7). De Tweede Kamer is in een brief van 20 april 2001 geïnformeerd over de uitkomsten van het bestuurlijk overleg van 11 april 2001, over het feitenonderzoek naar de consequenties van de zogenoemde netto-methode door Ernst & Young en over het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over de conclusies uit het Cebeon-rapport «Bepaling uitneemformules Gemeente- en Provinciefonds in verband met introductie BTW-compensatiefonds» (Kamerstukken II 2000–2001, 27 293, nr. 9). In het bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 heeft het IPO ingestemd met het BTW-compensatiefonds. De VNG heeft toegezegd het BTW-compensatiefonds met een positief advies aan haar leden te zullen voorleggen (Kamerstukken II 2000–2001, 27 293 nr. 10).

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodieke onderhoud; het komend jaar zit het onderwerp in de aanpassingsfase. Uiterlijk in het POR2003 zal de Tweede Kamer opnieuw over dit onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.13 Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (POR2001 § 2.2.19)

Met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) stelt het Rijk de gemeenten voor vijf jaar (2000–2004) een budget in het vooruitzicht ter stimulering en ondersteuning van de stedelijke vernieuwing. In het ISV wordt een aantal geldstromen op het gebied van wonen, economie,

milieu, ruimte en groen gebundeld. Gemeenten komen op grond van de «Wet stedelijke vernieuwing» in aanmerking voor een rijksbijdrage als ze voldoen aan de voorwaarden die de wet stelt. Een belangrijke voorwaarde in de wet is dat gemeenten een ontwikkelingsprogramma vaststellen, dat voldoet aan de voorwaarden die in de wet en de daarmee samenhangende regelgeving worden gesteld. Van belang is ook de samenhang van het ISV met het grotestedenbeleid. In december 1999 zijn met de G25 stadsconvenanten gesloten, waarvan het ISV onderdeel uitmaakt. In 2000 zijn tevens convenanten overeengekomen met de partiële GSB-steden en de provincies. Van het voor vijf jaar toegekende ISV budget wordt vanaf 2000 jaarlijks een gedeelte uitbetaald.

Eén van de clusters in het gemeentefonds is het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV). Binnen dit cluster speelt de verdeelmaatstaf stadsvernieuwing een rol. Deze is destijds ingesteld om de gemeenten financiële ruimte te geven voor de eigen bijdragen aan de stads- en dorpsvernieuwing. Om die reden was de verdeling van de maatstaf gelijkgesteld aan de verdeelsleutel van het Stadsvernieuwingsfonds.

Dit fonds is inmiddels met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000 opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Gezien de veranderde omstandigheden is een aanpassing van de maatstaf stadsvernieuwing geformuleerd. Het uitgangspunt van de maatstaf is daarbij gehandhaafd: de gemeenten krijgen vanaf 1 januari 2002 middelen toegekend ten behoeve van de eigen bijdragen aan ISV-projecten. Omdat de omvang van de eigen bijdragen geringer is dan bij het Stadsvernieuwingsfonds vallen er middelen vrij. Deze blijven beschikbaar voor het taakgebied VHROSV; zij worden verdeeld via de overige maatstaven van dit cluster. In verband met de ontwikkelingen op dit beleidsterrein wordt voorgesteld dit uitgavencluster te herijken met het oog op een herziene verdeling per 1 januari 2005.

Aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is op 5 juli 2001 over deze herziening advies gevraagd. Na ontvangst van het advies zal een definitief standpunt worden bepaald. Zodra de besluitvorming is afgerond, zullen wij de Tweede Kamer hierover informeren. De gemeenten worden op de hoogte gebracht door middel van de gemeentefonds-circulaires.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodieke onderhoud. In lijn met de adviesaanvraag aan de Rfv maakt het onderwerp geen deel uit van de onderhoudsagenda van 2002.

2.2.14 Gebundelde doeluitkering (Gdu) kleine infrastructuur (POR2001 § 2.2.20)

Het gemeentefonds bevat op dit moment een integratie-uitkering Verdi, waarmee gemeenten die niet in de kaderwetgebieden zijn gelegen worden gecompenseerd voor de personele gevolgen van de extra plantaken die zij hebben gekregen. Nu de overheveling van de Gebundelde doeluitkering (Gdu) naar het gemeentefonds achterwege blijft (zie hoofdstuk 4 onder V&W), vervalt de ratio voor de integratie-uitkering. Aan het einde van 2002 vervalt het besluit waarop de integratie-uitkering is gebaseerd. In 2002 zal een geëigende bekostiging van de bedoelde taak worden gezocht. Het voornemen bestaat de middelen in 2003 te integreren in de algemene uitkering.

Beide onderwerpen zaten afgelopen jaar in de signaleringsfase van het periodieke onderhoud; wat de integratieuitkering betreft is er sprake van

een overgang naar de onderzoeksfase overgaand in de aanpassingsfase. Het andere onderwerp blijft ook komend jaar in de signaleringsfase. In het voorjaar van 2002 zullen wij over deze onderwerpen aan de Tweede Kamer berichten.

2.2.15 Stationaire gemeenten (POR2001 § 2.2.21)

De provincie Zuid-Holland heeft een informele ambtelijke werkgroep in het leven geroepen, waarin naast de provincie en enige betrokken gemeenten uit het Groene Hart ook de ministeries van BZK en Financiën vertegenwoordigd zijn. De doelstelling is het in kaart brengen van de financiële positie van gemeenten met een constant of teruglopend inwonertal. Bij deze gemeenten daalt het aandeel in het gemeentefonds. De vraag is hoe deze relatieve daling zich verhoudt tot de kostenontwikkeling. Gepoogd wordt de verschillende gemeentelijke uitgaven-categorieën te classificeren naar de mate waarin zij een dynamisch karakter vertonen. Vervolgens wordt nagegaan of het gemeentefonds voldoende rekening houdt met verschillen in dynamiek.

Tot op heden zijn geen feiten ter tafel gekomen, die nader onderzoek van deze materie noodzakelijk maken. Om die reden wordt het onderwerp van de onderhoudsagenda afgevoerd. Uiteraard blijven wij attent ten aanzien van de verdere bevindingen van de werkgroep.

2.2.16 Bodemgesteldheid (POR2001 § 2.2.23)

In het kader van de artikel 12-aanvraag van Gouda heeft de bodemgesteldheid de aandacht getrokken. Aan het onderzoeksbureau Cebeon is gevraagd na te gaan of aanpassing van de verdeling op dat aspect in de rede ligt en zo ja, op welke wijze dat dan het beste kan geschieden. Het onderzoek heeft een ondersteunend karakter met als doel om mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen die kunnen bijdragen aan de beëindiging van de langdurige artikel 12-status van de gemeente Gouda.

Het onderzoek concludeert op basis van een diepgravende uitgavenanalyse dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat specifieke omstandigheden van Gouda onderbelicht zouden zijn gebleven. Voor zover er afwijkingen ten opzichte van de ijkpunten zijn aangetroffen zijn de verschillen goed verklaarbaar c.q. liggen zij binnen normaal te achten bandbreedtes. Uit dien hoofde is geen aanleiding gezien voor aanpassingen van de verdeling op het aspect bodemgesteldheid. Ook uit een verkenning van aanpassingsmogelijkheden van de verdeling van het gemeentefonds in verband met bodemgesteldheid, die zich uitstrekt tot andere gemeenten met een slechte bodemgesteldheid, zijn geen aannemelijke alternatieven naar voren gekomen.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de signaleringsfase van het periodieke onderhoud. Het onderwerp wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.17 Herwaardering WOZ (nieuw)

In de meicirculaire van 2000 zijn de gemeenten geïnformeerd over het nieuwe rekentarief, passend bij de sterk gestegen waarden in het kader van de herwaardering WOZ. In de Tweede Kamer is de vraag gerezen naar een mogelijke herziening van het rekentarief op basis van nadere gegevens. In de brief van 20 april 2001 aan de Kamer (Kamerstukken II

2000–2001 , 27 400 B, nr. 13) is gemeld dat de nadere gegevens zodanig aansluiten bij de eerdere ramingen dat geen aanleiding is gezien voor een herziening. De Kamer heeft hiermee ingestemd. Het onderwerp wordt derhalve afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.18 Maatstaf Minderheden (POR2001 hoofdstuk 4)

De nieuwe Vreemdelingenwet is per 1 april 2001 in werking getreden. Onder de nieuwe wet wordt bij toelating een vergunning voor bepaalde tijd verleend, die na drie jaar omgezet kan worden in een vergunning voor onbepaalde tijd. Het onderscheid in typen vergunningen (VTV- en VVTV-vergunningen) dat onder de oude Vreemdelingenwet bestond vervalt.

In de verdeelmaatstaf minderheden in het gemeentefonds is onder meer begrepen het overgrote deel van vreemdelingen met een VVTV-status. Door het vervallen van deze status onder de nieuwe vreemdelingenwet is het noodzakelijk de maatstaf aan te passen. Het onderwerp zit thans in de aanpassingsfase van het periodieke onderhoud. De besluitvorming over deze aangelegenheid wordt dezer dagen afgerond. De gemeenten zullen op de hoogte gebracht worden door middel van de septembercirculaire gemeentefonds. Het onderwerp wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.19 Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding Rijk-gemeenten (Plavat) (POR2001 hoofdstuk 3)

Op 12 december 2000 heeft de Tweede Kamer het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding Rijk-Gemeenten (Plavat, Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 B, nr. 7) ontvangen. Doel van het Plavat is dat er met regelmaat een integraal beeld van de financiële positie van de gemeenten kan worden opgesteld. Dat zal de bestuurlijke beoordeling van de ontwikkeling van de financiële verhouding, dat wil zeggen van de omvang en de verdeling van de gemeentelijke middelen, moeten ondersteunen. In juni 2001 is de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gezonden (brief van 12 juni 2001, FO2001/U73539); eind 2001 zal de Tweede Kamer de tweede voortgangsrapportage ontvangen. In het voor- en najaar van 2002 zal in het kader van Plavat voor het eerst beleidsinformatie ten behoeve van het bestuurlijk overleg worden opgeleverd.

Het onderwerp laat zich niet vangen in de onderscheiden fasen van periodieke onderhoud maar heeft veeleer betrekking op de organisatie van de financiële verhouding. De Tweede Kamer zal voor het kerstreces opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.20 WOZ-kosten (nieuw)

Op 11 december 2000 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de afspraken die tussen Rijk, VNG en Unie van Waterschappen zijn gemaakt over de uitvoering van de Wet WOZ. Partijen hebben zich uiteindelijk gevonden op een akkoord waarin als hoofdlijn is opgenomen dat de uitvoering van de Wet WOZ door gemeenten met ingang van 2003 aan een macrokostenplafond is gebonden van f 240 miljoen (€ 108,91 miljoen). Daarbij is een tweetal wijzigingen in de regelgeving verondersteld. Met ingang van datzelfde jaar zal ook de kostenverdeling over partijen worden gewijzigd. De kosten zullen voor 45% worden gedragen

door gemeenten, voor 40% door de Rijksbelastingdienst en voor 15% door de waterschappen. In de huidige situatie is deze verdeling 40:30:30.

Alle partijen onderschrijven dat het ongewenst zou zijn als de totale kosten het plafond te boven zouden gaan. Daarom is tevens afgesproken dat de ontwikkeling van de totale kosten voor de uitvoering van de Wet WOZ, waaronder de gemeentelijke uitgaven, zullen worden gemonitord. Daartoe wordt momenteel een evaluatie- en monitor-kader ontwikkeld. Het huidige systeem op declaratiebasis vervalt. Over de vormgeving van een nieuw systeem vindt overleg plaats tussen betrokken partijen.

Het onderwerp dat in 2001 tussentijds aan de onderhoudsagenda 2001 was toegevoegd, wordt, gelet op de huidige stand van zaken, niet opgenomen in de onderhoudsagenda 2002.

3. SCAN

3.1 Inleiding

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

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

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld. Paragraaf 3.2 geeft een samenvatting van de uitkomsten van de scan en de conclusies die hieraan verbonden worden. In paragraaf 3.3 wordt de achterliggende methodiek bij de scan nader toegelicht. Paragraaf 3.4 geeft de ontwikkelingen in de methodologie van de scan weer. In paragraaf 3.5 worden de resultaten van de scan voor de jaren 1997 tot en met 2001 gegeven.

3.2 Conclusies

Het beeld in de scan over 2001 wijkt op enkele onderdelen af van het beeld in het POR2001.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven² is een stijging evenals het vorig jaar beperkt tot enkele clusters. Voor het cluster Bijstand/Sociale Dienst is voor 2001 een daling in de begrote netto-uitgaven te zien, die te maken heeft met de door de invoering van het Fonds Werk en Inkomen veranderde bekostigingswijze van de uitkeringslasten.

Het uitgangspunt van het POR is het tijdig signaleren van mogelijke verstoringen in het verdeelstelsel, van waaruit tot een goed gericht nader onderzoek naar nut en noodzaak van mogelijke aanpassingen kan worden besloten. De gegevens in de scan geven voor 2001 het volgende beeld. Vooral bij het cluster Wegen en Water blijven de netto-uitgaven van de gemeenten achter bij het aan dit cluster toegerekende deel van de algemene uitkering. Dit heeft voor een deel te maken met het besluit, genomen op verzoek van de Tweede Kamer, de omvang van dit nieuwe cluster te vergroten ten behoeve van de gemeenten met een groot buitengebied. Voor het jaar 2001 laten de gemeentelijke begrotingen een stijging van de netto-uitgaven op dit cluster zien ten opzichte van het jaar 2000, een stijging die echter wel achterblijft bij de stijging van de omvang van het cluster in het verdeelstelsel tussen beide jaren. De verwachting is dat deze achterstand in de komende jaren wordt ingelopen. Mede gezien het feit dat het cluster Wegen en Water in dit POR pas voor het eerst

² Hiermee worden de uitgaven bekostigd vanuit de algemene middelen bedoeld.

afzonderlijk is opgenomen, zijn wij van mening dat het ondanks de sterke stijging van de verschillen, niet raadzaam is nu tot nader onderzoek over te gaan.

Bij het cluster Bestuursorganen overtreffen de netto-uitgaven van de gemeenten het toegerekende deel van de algemene uitkering. Onze interpretatie van dit verschil is van boekingstechnische aard.

3.3 Achterliggende methodiek bij de scan

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

De scan is in eerste instantie een zelfstandig instrument om op globale wijze te registreren of de verdeling nog aansluit op de verschillende gemeentelijke kostenstructuren. Daarnaast kan de scan ook een betekenis hebben voor het aangeven van mogelijke achtergronden van aansluitverschillen. Te denken valt hierbij aan het volgende:

- het registreren van de financiële gevolgen van aangebrachte mutaties binnen het verdeelstelsel, waardoor het mogelijk wordt de gevolgen van deze aanpassingen te evalueren;
- het signaleren van wijzigingen ex artikel 2 van de Fvw: voor zover de financiële gevolgen van verschuivingen in de realisatie van bepaalde taken niet tijdig zijn opgemerkt, kunnen deze effecten alsnog uit de scan blijken;
- als monitor op geselecteerde onderwerpen.

Zoals wij in de brieven aan de Tweede Kamer inzake het plan van aanpak transparantie hebben aangegeven wordt in dat kader onder meer gewerkt aan een verdieping en verbreding van het POR (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 B, nr. 7; brief van 12 juni 2001, FO2001/U73539). Wij hebben dat aangeduid met de term «Por-plus». Daarbij wordt onder meer bezien in hoeverre het mogelijk is om de uitvoering van afspraken die tussen de overheden worden gemaakt in het kader van de scan te monitoren.

3.3.1 De onderdelen van de scan

Een scan bestaat in feite uit drie beelden: één van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten volgens de gemeentelijke begrotingen, één van het verdeelstelsel en één van een confrontatie van deze beelden. Bij alle drie de beelden wordt gefocust op zogenaamde beleidsclusters. Beleidsclusters kunnen gezien worden als groeperingen van onderling samenhangende gemeentelijke taakgebieden. De onderscheiden beleidsclusters omvatten aan de begrotingskant en aan de kant van het verdeelstelsel dezelfde gemeentelijke taakgebieden.

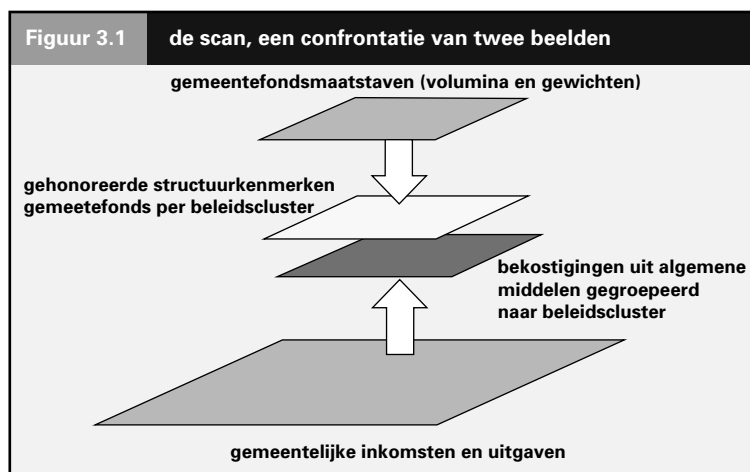
Bij het beeld van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten wordt gekeken naar de ontwikkeling van de netto-uitgaven per beleidscluster en naar de ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten. Gegevens over de gemeentelijke uitgaven en inkomsten worden aangeleverd door het CBS. Het betreft hier gegevens vanuit de gemeentelijke begrotingen, en dan

met name de gegevens die gemeenten volgens de comptabiliteitsvoorschriften in hun begrotingen opnemen.

Bij het beeld van het verdeelstelsel wordt gekeken naar de ontwikkeling van de in het stelsel onderscheiden beleidsclusters. In het verdeelstelsel worden beleidsclusters gevormd door formules² die zijn opgebouwd uit maatstaven en hun bijbehorende gewichten. Deze formules zijn ontwikkeld vanuit per cluster uitgevoerd ijkpuntonderzoek³; onderzoek, waarbinnen de kostenstructuur ten aanzien van de binnen een cluster opgenomen taakgebieden vanuit de gemeentelijke begrotingen in kaart is gebracht en is uitgedrukt in zogenoemde gehonoreerde structuurkenmerken. Een clusterformule is de afspiegeling van de bij een cluster gehonoreerde structuurkenmerken; kenmerken die in voldoende mate aansluiten op de verschillen in uitgaven en inkomsten tussen gemeenten, maar die geschoond zijn voor verschillen die het gevolg zijn van eigen gemeentelijk beleid.

Gemeenten zijn bij de besteding van middelen uit het gemeentefonds, met inachtneming van wettelijke verplichtingen, autonoom. Deze bestedingsvrijheid komt naar voren wanneer uitgavenpatronen van gemeenten met elkaar worden vergeleken. Bij het opstellen van de clusterformules is geschoond voor deze verschillen, omdat het bij de scan niet gaat om het verklaren van verschillen tussen afzonderlijke gemeenten, maar om te signaleren of het verdeelstelsel op globale wijze nog aansluit bij de uitgavenpatronen over alle Nederlandse gemeenten heen.

Bij confrontatie van het verdeelstelsel en de netto gemeentelijke uitgaven wordt gekeken naar verschillen tussen beide per beleidscluster. Figuur 3.1 geeft dit schematisch weer. Dit betekent dat bij de scan gefocust wordt op het signaleren van structuurveranderingen en het in samenhang daarmee veranderende uitgavenpatroon bij alle of bij bepaalde typen van gemeenten. Hierbij kunnen uiteraard verschillen vanuit de gemeentelijke bestedingsvrijheid naar voren komen: deze kunnen op zichzelf echter geen aanleiding vormen tot aanpassing van het stelsel.



² In de meicirculaire van het gemeentefonds wordt jaarlijks de meest recente stand van de opbouw van deze clusterformules gegeven.

³ De methode achter de ijkpuntonderzoeken wordt uitgelegd in: Cebeon/VB Groep (1993). *Structuur gerecht: ijkpuntonderzoek gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVV'84*. Cebeon/VB Groep: Amsterdam/Voorburg.

Bij de interpretatie van figuur 3.1. is het daarom van belang het volgende voor ogen te houden: bij de scan wordt zowel de kant van het verdeelstelsel als de begrotingskant vanuit een bepaalde afstand bekeken. Er wordt niet teveel ingezoomd op details, omdat dit het leggen van verbanden bemoeilijkt: aan de begrotingskant wordt daarom afstand

genomen van het detailniveau waarop gemeenten inkomsten en uitgaven boeken en aan de kant van het verdeelstelsel wordt afstand genomen van het niveau van de individuele maatstaven. De afstand wordt ook niet te groot gemaakt: dit is de reden waarom bij de scan gekeken wordt naar de verschillende beleidsclusters die zowel aan de kant van het verdeelstelsel als aan de begrotingskant te onderscheiden zijn.

3.3.2 De clusterindeling

Bij de scan wordt gekeken naar 13 uitgavenclusters⁴. Dit zijn de clusters Bijstand/Sociale Dienst, Zorg, Kunst en Ontspanning, Groen, VHROSV, Oudheid, Reiniging, Riolering, Wegen en Water, Openbare Orde en Veiligheid, Fysiek Milieu, Bevolkingszaken en Bestuursorganen⁵. Figuur 3.2 geeft een overzicht⁶.

Figuur 3.2 Clusterindeling				
Bestuursorganen				
Kunst en Ontspanning	Zorg	Bijstand/ Sociale dienst	Bevolkingszaken	
Openbare Orde en Veiligheid	Oudheid	Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing	Fysiek Milieu	Reiniging
Groen	Wegen en Water			
Riolering				

⁴ Een deel van de gemeentelijke uitgaven valt niet goed in te delen in de onderscheiden uitgavenclusters. Het saldo van deze uitgaven en het toegerekende deel van de algemene uitkering wordt in de systematiek van de scan toegerekend aan de uitgavenclusters. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze uitgaven met alle taakgebieden te maken hebben.

⁵ In voorgaande jaren waren de clusters Wegen en Water, Openbare Orde en Veiligheid, Fysiek Milieu, Bevolkingszaken en Bestuursorganen samengebracht in het zogenoemde Verzamelcluster. Per 2001 is het Verzamelcluster uitgesplitst en worden de vijf genoemde clusters als zelfstandige clusters behandeld.

⁶ Figuur 3.2 is afgeleid uit het rapport «Structuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in het kader herziening FVV'84», Cebeon/VB groep, 1993, blz 17. De indeling in clusters per regel in de figuur geeft weer welke structuurkenmerken bij de clusters als belangrijk worden gezien. Bij de 2e en de 3e regel gaat het hierbij om sociale structuurkenmerken; bij de 2e, 3e en 4e regel gaat het om regionale structuurkenmerken; en bij de 3e, 4e en 5e regel gaat het om fysieke structuurkenmerken. Bij clusters in de 4e en de 5e regel speelt ook de bodemgesteldheid in de gemeente een belangrijke rol. Het cluster Bestuursorganen in de 1e regel wordt als een cluster gezien waarbinnen de genoemde kenmerken een minder duidelijke rol spelen.

3.3.3 Gegevensbewerking

Voordat een confrontatie tussen het verdeelstelsel en de begrote gemeentelijke netto-uitgaven kan worden uitgevoerd, wordt op de gegevensbestanden een aantal bewerkingen uitgevoerd. Deze bewerkingen zijn nodig om de uiteindelijke clustervolumes aan beide kanten vergelijkbaar te krijgen. Zo worden allereerst ondermeer aan de begrotingskant de begrotingsfuncties toebedeeld aan de relevante clusters en wordt aan beide kanten het cluster algemene ondersteuning over de andere uitgavenclusters uitgesmeerd. Hierna wordt de totale omvang van de uitgavenclusters aan de begrotingskant en de totale omvang van de uitgavenclusters aan de uitkeringskant aan elkaar gelijk getrokken. Dit laatste is nodig omdat het bij de confrontatie tussen de algemene uitkering en de begrote netto uitgaven gaat om de vraag of de verdeling van de algemene uitkering over de uitgavenclusters voldoende aansluit bij de verdeling van de algemene middelen van gemeenten over dezelfde uitgavenclusters. De totale omvang van zowel de begrote gemeentelijke netto uitgaven, als de omvang van het gemeentefonds zijn bij de scan niet aan de orde.

3.4 Ontwikkelingen in de methodologie van de scan

In de afgelopen jaren is meer ervaring met het opbouwen van de scan opgedaan. De uitsplitsing van het verzamelcluster in de clusters Wegen en Water, Openbare Orde en Veiligheid, Fysiek Milieu, Bevolkingszaken en Bestuursorganen is het afgelopen jaar in de opbouw van de scan verwerkt. In het POR2002 worden dan ook alle 13 uitgavenclusters

gevolgd. Het signalerend vermogen van de scan is hiermee toegenomen. Ook wordt het aantal jaren waarover de scan gaat groter, zodat trends beter waarneembaar worden.

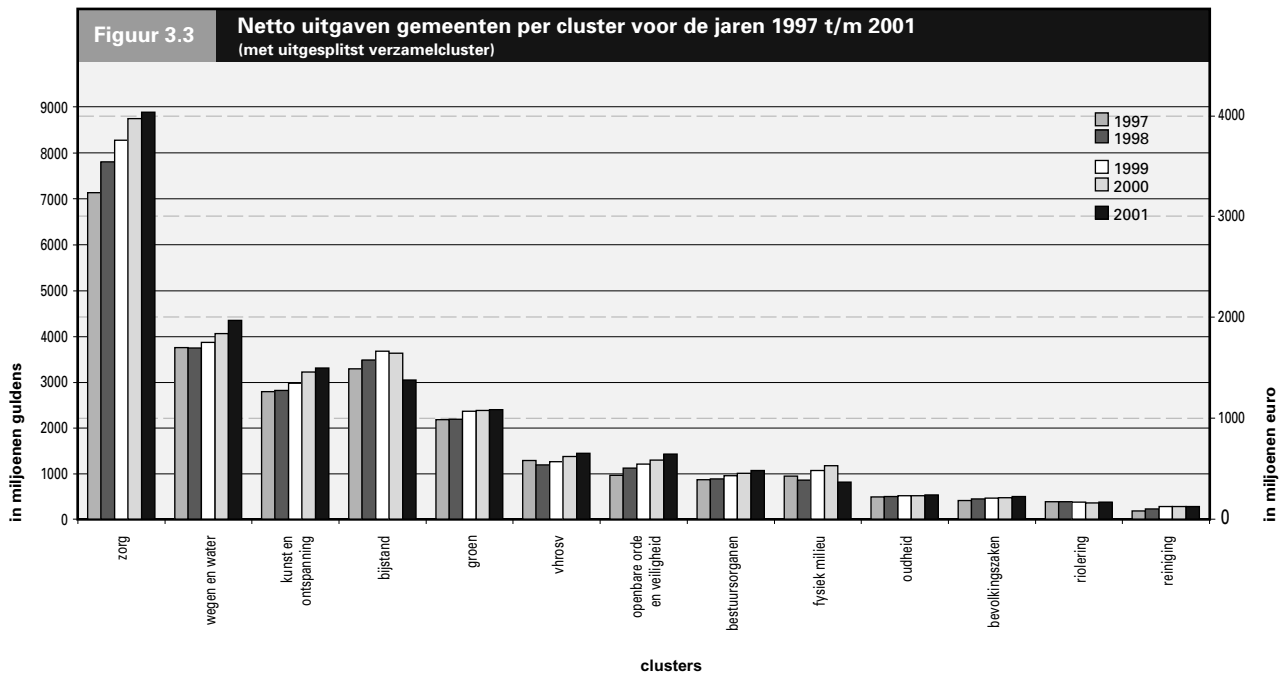
Dit jaar is een begin gemaakt de ontwikkeling van de eigen inkomsten meer expliciet in de scan mee te nemen. Doel hierbij is een duidelijker antwoord te verkrijgen op de vraag in hoeverre de ontwikkeling van de eigen inkomsten indicaties zijn voor scheefgroei in de financiële verhouding. Ter illustratie: in het cluster Wegen en Water wordt rekening gehouden met de opbrengst van de parkeergelden. Een significante stijging dan wel daling van deze parkeergelden binnen bepaalde groepen gemeenten kan de vraag oproepen of nog sprake is van een adequate verdeling. Nader onderzoek in dit cluster kan dan geboden zijn.

Tenslotte wordt momenteel nagegaan op welke wijze ook meer inzicht in de samenloop van geldstromen bij de gemeenten kan worden verkregen. In paragraaf 2.2.19 is dit nader toegelicht.

3.5 Trendanalyses

De drie in paragraaf 3.3.1 genoemde beelden bij de scan hebben alleen betekenis wanneer deze over jaren worden bekeken. Het gaat er immers om eventuele scheefgroei tussen de gemeentelijke begrotingen en het verdeelstelsel te detecteren. In de onderstaande paragrafen komen de drie beelden bij de scan aan de orde. In paragraaf 3.5.1 en paragraaf 3.5.2 wordt gekeken naar het beeld van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven. In paragraaf 3.5.3 wordt gekeken naar de ontwikkeling van de algemene uitkering aan gemeenten. Vervolgens komt in paragraaf 3.5.4 de eigenlijke confrontatie tussen de gemeentelijke inkomsten en uitgaven en het verdeelstelsel aan de orde.

3.5.1 Gemeentelijke kostenstructuur vanuit de gemeentelijke begrotingen



In figuur 3.3. is de ontwikkeling van de netto-uitgaven afgebeeld⁷. In deze figuur is het niveau van de uitgaven af te lezen zoals deze vanuit de algemene middelen⁸ bekostigd worden. Of, anders gezegd, de figuur laat zien hoe het gemeentebestuur de algemene middelen verdeelt over de gemeentelijke taakgebieden.

Wanneer in de figuur wordt gekeken naar veranderingen tussen de jaren 2000 en 2001, valt het volgende op: de stijging van de feitelijke netto-uitgaven is tussen deze jaren, anders dan tussen eerdere jaren waaruit lichte stijgingen voor bijna alle clusters zichtbaar zijn, beperkt tot een aantal clusters. Uitgavenstijgingen tussen de jaren 2000 en 2001 zijn te zien in de clusters Zorg, Wegen en Water, Kunst en Ontspanning, VHROSV, en Openbare Orde en Veiligheid. Een vrijwel gelijk uitgaven-niveau wordt verwacht voor de clusters Groen, Oudheid, Bevolkingszaken, Riolering en Reiniging. Voor het cluster Bijstand en het cluster Fysiek Milieu wordt een lager uitgavenniveau begroot.

Voor het cluster Bijstand was vorig jaar al een lichte daling voor het jaar 2000 geconstateerd. Dit werd veroorzaakt door een afnemend aantal bijstandsontvangers. Deze afname zet zich voor het jaar 2001 verder door. Hiernaast wordt een gedeelte van de daling veroorzaakt door de inwerkingtreding van het Fonds Werk en Inkomen. Hierdoor vervalt de 10 procent bekostiging van de bijstandsuitkeringen door de gemeenten: een deel van de gemeenten houdt hier in de begrotingen 2001 al rekening mee.

3.5.2 De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten vanuit de gemeentelijke begrotingen

Figuur 3.4⁹ geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen over de periode 1997 t/m 2001.

De figuur geeft aan dat de gemeentelijke inkomsten in absolute zin toenemen van f 72,3 miljard (€ 32,8 miljard) in 1997 tot f 84,4 miljard (€ 38,3 miljard) in 2001. Het aandeel van de specifieke uitkeringen daarbinnen daalde van 59% in 1997 naar 56% in 2001. Binnen het totaal aan gemeentelijke inkomsten steeg het aandeel van de algemene uitkering in deze periode van 28% naar 30%. Het belang van de eigen inkomsten steeg daarbij licht van 13% naar 14%¹⁰.

De opbrengst van de OZB is voor 2001 f 5,5 miljard (€ 2,5 miljard) en vertoont een stijgende tendens. Ook de overige eigen inkomsten laten een stijgend patroon zien.

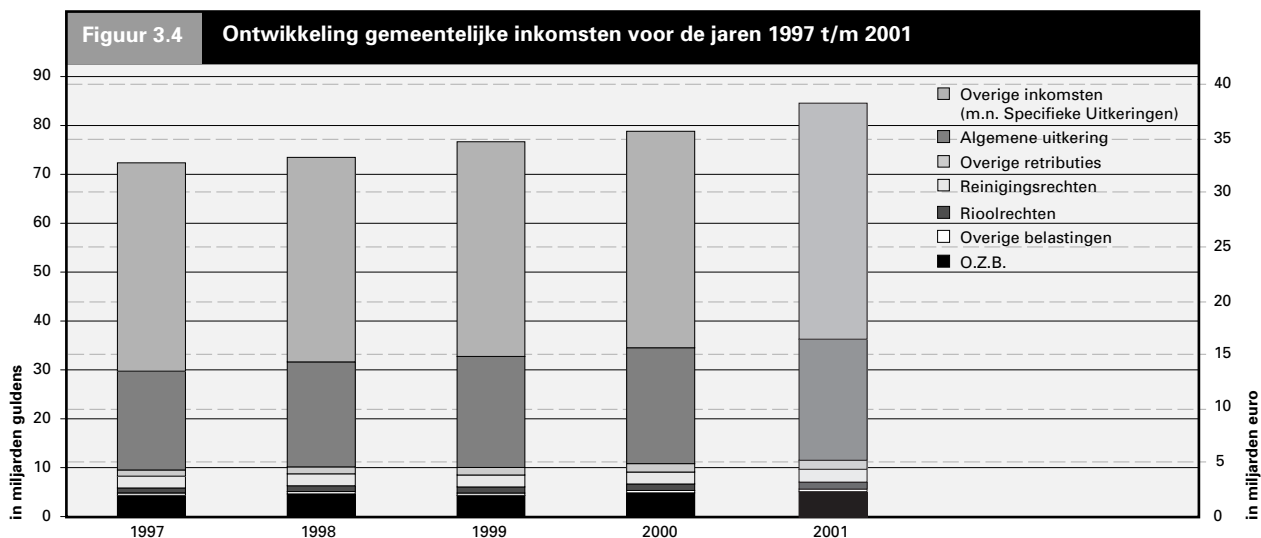
⁷ Vanuit de gemeentelijke begrotingen.

Bron: CBS.

⁸ De algemene uitkering en de niet taakgebonden eigen inkomsten.

⁹ Bron: CBS.

¹⁰ Vanaf 1999 zijn de gemeentelijke heffingen netto meegenomen, d.w.z. na aftrek van zalm-snip en kwijtscheldingen.



3.5.3 Veronderstelde kostenstructuur en belastingcapaciteit gezien vanuit de algemene uitkering

In figuur 3.5 zijn de veronderstelde verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten in kaart gebracht voor het jaar 2001. In het landenplaatje is per gemeente aangegeven van welk kostenniveau bij de verdeling van de algemene uitkering wordt uitgegaan. Dit veronderstelde kostenniveau wordt in guldens per inwoner aangegeven. Voor dat bedrag kan in elke gemeente een gelijk voorzieningspeil worden gerealiseerd. In de kaartjes zijn de grotere steden te herkennen; deze hebben, vanuit een slechte sociale structuur, een kostbare fysieke structuur en een zwaardere centrumfunctie, over het algemeen een hoge veronderstelde kostenstructuur. Ook kleinere gemeenten met een relatief hoge veronderstelde kostenstructuur (slechte sociale structuur, slechte bodem, historische kern of geïsoleerde ligging) zijn in de figuur waar te nemen.

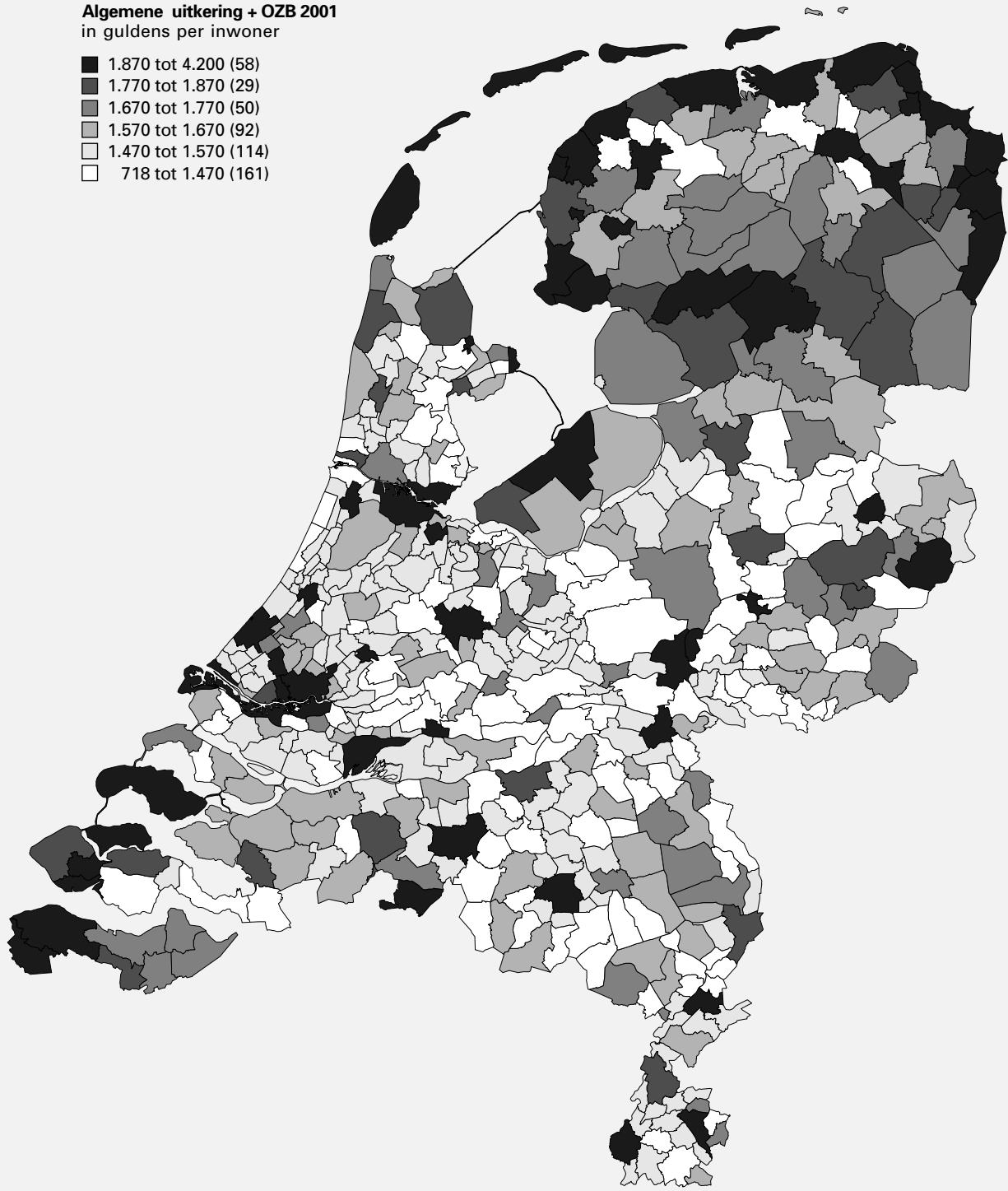
De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds sluit aan bij zowel de verschillen in kostenstructuur die het gevolg zijn van verschillen in sociale en fysieke structuurkenmerken en in centrumfunctie, als bij de verschillen in capaciteit om eigen inkomsten te genereren.

In de verdeling wordt rekening gehouden met de capaciteit van de onroerende zaakbelastingen. Hierbij wordt het totaal van de in de gemeente vastgestelde WOZ-waarde vermenigvuldigd met een uniform rektarief. In de algemene uitkering is deze normopbrengst in mindering gebracht.

In figuur 3.6 zijn de verschillen in OZB-capaciteit tussen gemeenten in kaart gebracht voor het jaar 2001. Voor elke gemeente is de capaciteit in guldens (de OZB-opbrengst bij een tarief van f 11,21) per inwoner aangegeven. In het kaartje zijn de gemeenten met een hoge gemiddelde waarde per woning zichtbaar: de waddegemeenten en de (forensen-) gemeenten in de Randstad. Ook vallen de gebieden met een lage gemiddelde WOZ-waarde op: Noord-Nederland en delen van Overijssel en Zeeland.

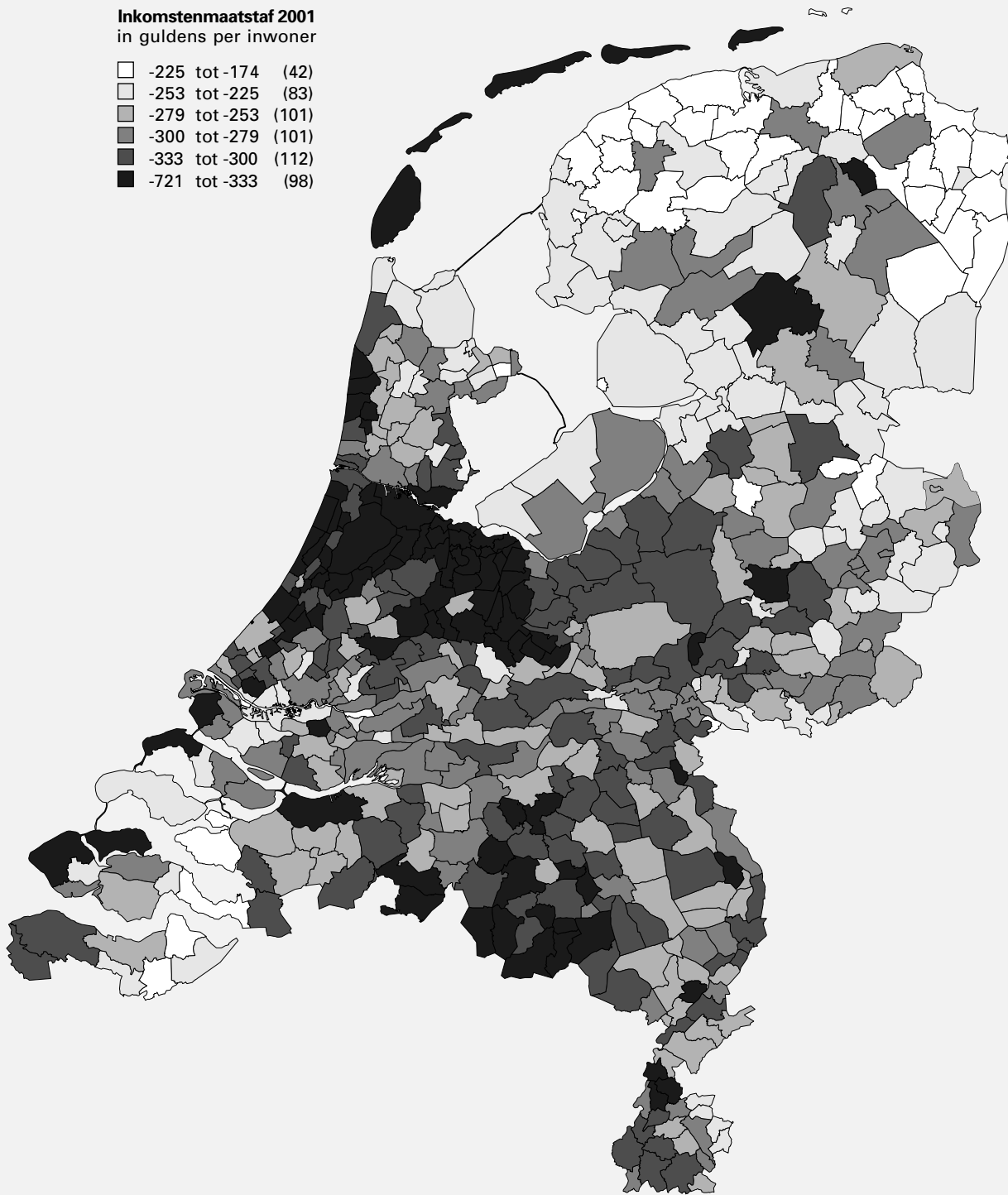
Algemene uitkering + OZB 2001
in guldens per inwoner

- 1.870 tot 4.200 (58)
- 1.770 tot 1.870 (29)
- 1.670 tot 1.770 (50)
- 1.570 tot 1.670 (92)
- 1.470 tot 1.570 (114)
- 718 tot 1.470 (161)



Inkomstenmaatstaf 2001
in guldens per inwoner

- -225 tot -174 (42)
- -253 tot -225 (83)
- -279 tot -253 (101)
- -300 tot -279 (101)
- -333 tot -300 (112)
- -721 tot -333 (98)



3.5.4 De scan: veronderstelde – versus feitelijke kostenstructuur

¹¹ Niet alle gemeenten zijn in deze vergelijking opgenomen. Zo worden de waddegemeenten en de G4 buiten de vergelijking gehouden. Hiernaast zijn ook de gemeenten waarvan voor één of meer jaren geen begrotingen aan het CBS zijn aangeleverd (met name vanwege herindelings) buiten beschouwing gelaten. Uiteindelijk zijn 411 gemeenten in de vergelijking betrokken.

¹² Tot 2001 waren de clusters Wegen en Water, Openbare Orde en Veiligheid, Fysiek Milieu, Bestuursorganen en Bevolkingszaken gezamenlijk ondergebracht in het zogenoemde verzamelcluster. Vanaf 2001 worden deze vijf als zelfstandige clusters behandeld. Ter vergelijking met het jaar 2001 is in figuur 3.7 het verzamelcluster voor de jaren 1997 t/m 2000

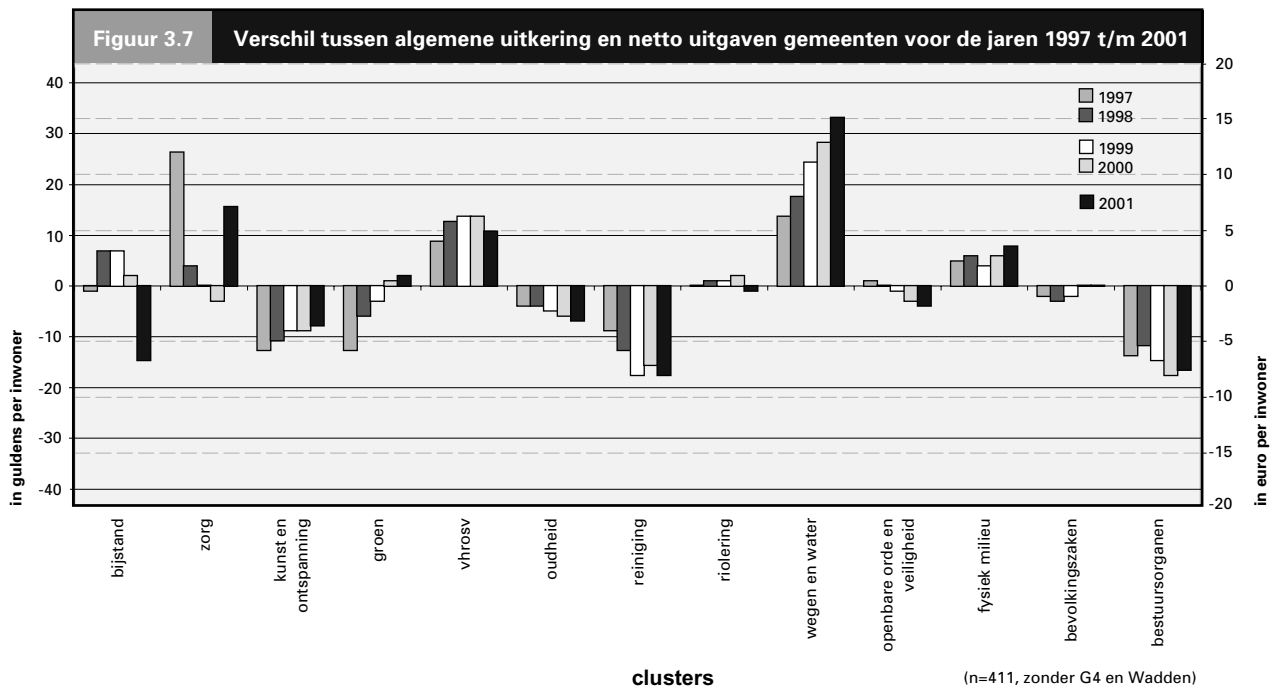
uitgesplitst in deze vijf clusters.

¹³ Bij de invoering van het nieuwe stelsel per 2001 is een overgangperiode van 5 jaren ingesteld.

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

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

Figuur 3.7¹¹ geeft het verschil tussen de algemene uitkering en de begrote netto uitgaven voor de jaren 1997 t/m 2001 weer^{12, 13}. Deze figuur vormt het hart van de scan.



Figuur 3.7 laat voor elk cluster voor de aangegeven jaren het verschil zien tussen het in het verdeelstelsel veronderstelde kostenniveau en het feitelijk in de gemeentebegrotingen weergegeven kostenniveau. Een negatieve score in de figuur betekent dat de gemeenten voor het desbetreffende cluster in relatie tot de andere clusters meer uitgaven hebben begroot dan in de verdeling voor dit cluster werd verondersteld. Een positieve score geeft aan dat de gemeenten voor het desbetreffende cluster in relatie tot de andere clusters minder uitgaven hebben begroot

dan in de verdeling voor het cluster werd verondersteld. Als vuistregel gaan we er vanuit dat een verschil kleiner dan f 10 (€ 4,54) van onvoldoende betekenis is voor nader onderzoek.

Positieve en negatieve scores op de verschillende clusters moeten in onderlinge samenhang worden geïnterpreteerd. Doordat de totale omvang van de uitgavenclusters aan de begrotingskant en de kant van de algemene uitkering aan elkaar gelijk zijn getrokken, telt het totaal van de verschillen tussen beide over alle uitgavenclusters per jaar tot nul op. Dit betekent onder meer dat extreme verschillen voor een bepaald cluster de verschillen voor andere clusters beïnvloeden.

Hiernaast moet bij de interpretatie van de afwijkingen gekeken worden naar trendmatige ontwikkelingen: komt een afwijking slechts voor één jaar voor, wisselt de afwijking jaarlijks of wordt een afwijking in de loop van de tijd sterker.

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

Het cluster Bijstand

In figuur 3.7 is te zien dat voor het jaar 2001 de gemeentelijke netto-uitgaven voor het cluster Bijstand het toegerekende deel van de algemene uitkering overtreffen. Dit verschil heeft een boekingstechnische achtergrond, die verklaard wordt door de uitname uit het gemeentefonds van het 10% deel uitkeringslasten bijstandsonvangers naar het Fonds Werk en Inkomen per 2001. In veel van de primitieve gemeentelijke begrotingen voor het jaar 2001 was nog geen rekening gehouden met de daling van de algemene uitkering als gevolg van deze uitname. Naar verwachting zullen de ramingen in de primitieve begrotingen 2002 zijn bijgesteld en zal het verschil derhalve geringer zijn.

Het cluster Zorg

Figuur 3.7 geeft aan dat voor het jaar 2001 de gemeentelijke netto-uitgaven voor het cluster Zorg achterlopen op het in de algemene uitkering toegerekende deel. Dit is in contrast met eerdere jaren, waarin het cluster als in balans kon worden beschouwd. Voor het jaar 2001 hebben gemeenten meer netto-uitgaven begroot dan voor het jaar 2000. De stijging van de omvang van het cluster in het verdeelstelsel is echter groter. In het POR2003 zal worden bezien of het geconstateerde verschil voor het jaar 2001 een éénmalige afwijking betreft of dat het verschil een meer trendmatig karakter krijgt. Op dit moment zien de fondsbeheerders in deze éénmalige afwijking geen aanleiding om tot nader onderzoek over te gaan. Het in paragraaf 2.2.7 vermelde onderzoek naar een toekomstige andere indeling van de clusters Bijstand en Zorg vormt hierbij een tweede reden.

Het cluster Reiniging

Binnen het verdeelstelsel wordt bij het cluster Reiniging uitgegaan van kostendekkendheid vanuit de gemeentelijke inkomsten op dit cluster. Uit figuur 3.7 valt af te leiden dat dit op clusterniveau niet volledig het geval is. Onze analyses laten zien dat de gemeentelijke eigen inkomsten op het cluster Reiniging sterk samenhangen met de gemeentelijke eigen inkomsten op het cluster Riolering: gemeenten met een hoog percentage aan eigen inkomsten op het ene cluster, genereren veelal ook een hoog percentage aan eigen inkomsten op het andere cluster. Hiernaast geldt dat gemeentelijke begrotingen die een duidelijke onderdekking op beide

clusters weergeven, deze onderdekking bekostigen vanuit de inkomsten op de Onroerende Zaakbelasting. Anders gezegd: ten aanzien van de wijze van dekking van uitgaven op het cluster Reiniging is sprake van gemeentelijk (woonlasten)beleid. De fondsbeheerders overwegen dan ook geen nadere stappen ten aanzien van dit cluster.

Het cluster Wegen en Water

Uit figuur 3.7 valt af te leiden dat het verdeelstelsel meer middelen aan de gemeenten voor het cluster Wegen en Water toebedeelt dan de gemeentelijke begrotingen aangeven. Voor 1997, het begrotingsjaar waarvoor het cluster Wegen en Water is geijkt en het verschil tussen algemene uitkering en begroting dus in de buurt van de 0 gulden per inwoner zou moeten uitkomen, komt het verschil uit op f 14 (€ 6,35) per inwoner. Deze afwijking kan deels verklaard worden vanuit de bestuurlijke besluitvorming die plaatsvond na de totstandkoming van de ijkpuntformule voor het cluster. Hierbij is besloten dat gemeenten met een groot buitengebied (de zogenoemde «agrarische gemeenten») binnen het stelsel extra tegemoet zouden worden gekomen ten aanzien van door deze gemeenten genoemde hoge uitgaven aan het onderhoud van hun wegen. Hierdoor is in totaal f 140 miljoen (€ 65,5 miljoen) verschoven van de andere net geijkte clusters naar het cluster Wegen en Water. Als gevolg van deze bestuurlijke besluitvorming is het verschil in 1997 f 10 (€ 4,54) per inwoner hoger dan anders het geval zou zijn geweest. In de daarop volgende jaren neemt door het accres dit verschil nog verder toe.

Het bovenstaande neemt niet weg dat wanneer in figuur 3.7 wordt gekeken naar de ontwikkeling van het cluster over jaren, de afwijking voor het cluster Wegen en Water ook zonder de toekenning van extra gelden aan het cluster verder toeneemt. Nadere analyse op de ontwikkeling van de omvang van het cluster aan zowel de uitkeringskant als de begrotingskant laat zien dat een stijging van de netto-uitgaven tussen alle achtereenvolgende jaren achterblijft bij de stijging van de omvang van het aan het cluster toegerekende deel van de algemene uitkering. Wel is aan de begrotingskant de stijging van de netto-uitgaven van het jaar 2000 op 2001 aanzienlijk hoger dan tussen voorgaande jaren.

Wij wijzen daarbij op de volgende drie punten, die bij de analyse een rol spelen:

- de doorwerking van de accressen, die pons-pons-gewijs over de clusters verdeeld worden, wat ook doorwerkt op de hierboven genoemde effecten van de besluitvorming in de Tweede Kamer,
- de (sterke) stijging van de aan dit cluster toegerekende eigen inkomsten (parkeergelden en een deel van de toeristenbelasting),
- de verstoring als gevolg van de vergelijking van de begrotingen over 1997 tot en met 2000 met gereconstrueerde verdeling (die afwijken van de feitelijke verdeling). Eerst met ingang van 2001 is een aanvang gemaakt met de invoering van de aangepaste verdeling.

Gezien het feit dat het cluster Wegen en Water in dit POR pas voor het eerst afzonderlijk is opgenomen, zijn wij van mening dat het ondanks de sterke stijging van de verschillen, niet raadzaam is nu tot nader onderzoek over te gaan. De scan geeft ook geen aanwijzingen die wijzen op enige systematische achtergrond. Daarbij geldt overigens dat de ontwikkeling van de eigen inkomsten van gemeenten – waaronder de parkeer- en toeristenbelasting – een belangrijke rol speelt in het Plan van Aanpak Transparantie (zie ook § 2.2.19). Wanneer deze gegevens beschikbaar

komen, zal ook een relatie worden gelegd met de uitgaven van het cluster Wegen en Water. De Kamer zal daarover in het POR2003 worden geïnformeerd

Het cluster Bestuursorganen

Figuur 3.7 geeft aan dat de gemeentelijke netto-uitgaven voor het cluster Bestuursorganen voor alle onderscheiden jaren achterlopen op het in de algemene uitkering toegerekende deel. Meso-analyses op het cluster geven aan dat dit niet veroorzaakt wordt door bepaalde groottegroepen gemeenten. Er is echter aanleiding aan te nemen dat het verschil tussen stelsel en netto-uitgaven wordt veroorzaakt door datatechnische oorzaken. Deze zijn tweeledig. In de eerste plaats vertonen de begrote netto-uitgaven op het cluster samenhang met de begrote netto-uitgaven voor bestuursondersteuning. Bij aanlevering van begrotingsgegevens wordt niet diepgaand geschoond voor boekingsverschillen op beide functies. In de tweede plaats blijkt het onderdeel bestuurlijke samenwerking binnen de begrote netto-uitgaven op de functie bestuursorganen moeilijk af te splitsen. Dit laatste is nodig omdat bij het opstelling van de ijkpuntformule voor het cluster Bestuursorganen het onderdeel bestuurlijke samenwerking buiten het cluster is gehouden. Het CBS is daarom gevraagd gegevens voor dit onderdeel afzonderlijk te verzamelen en aan te leveren. Analyse op de gegevens geeft aan dat de afsplitsing vanuit de gemeentelijke begrotingen niet volledig mogelijk is: ontbrekende gegevens en lage netto-uitgaven voor bestuurlijke samenwerking geven dit weer. Voor het komend jaar wordt bekeken in hoeverre de data-aanlevering ten aanzien van het cluster Bestuursorganen verbeterd kan worden.

4. DE INVENTARISATIE VAN BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk verschaft een overzicht van de beleidsvoornemens van het Rijk die kunnen leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten van gemeenten en die daarmee van invloed kunnen zijn op de financiën van de gemeenten¹⁴. Bezien vanuit het perspectief van het onderhoudsconcept van het POR is er behoefte aan een integraal beeld van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Het betreft daarom niet alleen de beleidsvoornemens die tot een mutatie in het gemeentefonds leiden. De inventarisatie strekt zich ook uit tot beleidsvoornemens waarin specifieke uitkeringen, belastingen of (overige) eigen inkomsten aan bod komen. Kwalitatief goed onderhoud vereist naast deze «verbreding» ook vervroeging. Idealiter komt een beleidsvoornemen twee à drie jaar voor de implementatie in beeld (zie POR1998).

Inzicht in de beleidsvoornemens is ook belangrijk voor het overleg tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën enerzijds en de minister van een vakministerie anderzijds. Artikel 2, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet schrijft voor dat tijdig overleg moet plaatsvinden over relevante beleidsvoornemens die gemeenten raken. Het overzicht vormt in belangrijke mate de agenda voor dit overleg.

In hoofdstuk 1 is in de agenda voor 2002 de selectie van beleidsvoornemens opgenomen waarvoor wij als fondsbeheerder (mede)verantwoordelijk zijn. Daarnaast is mede op basis van het overzicht een werkprogramma voor de Raad voor de financiële verhoudingen opgesteld (hoofdstuk 5).

4.2 Beleidsvoornemens per ministerie

4.2.1 Ministerie van Justitie

1. Jeugdzorg

Zie VWS.

4.2.2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. C2000

In 2001 is de Tweede Kamer voor het laatst geïnformeerd over het beleidsvoornemen C2000 (Kamerstukken II 2000–2001, 25 124, nr. 19). Omdat C2000 is aangewezen als een groot project, ontvangt de Kamer tenminste twee keer per jaar een voortgangsrapportage. In het najaar 2001 wordt de volgende voortgangsrapportage beschikbaar gesteld aan de Kamer.

Het doel van het project C2000 is de realisatie van een radiocommunicatienetwerk met een landelijke dekking ten behoeve van de partners in veiligheid: politie, brandweer, ambulancediensten en Koninklijke marechaussee. Naar verwachting is op 1 januari 2004 het netwerk C2000

¹⁴ De zogenaamde artikel 2-beleidsvoornemens. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet luidt als volgt:

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

operationeel. Met de besturen van de politie/brandweer en ambulance-regio's zullen convenanten worden afgesloten over de invoering en operationalisering van dit netwerk.

Het Rijk financiert de infrastructuur, de projectorganisatie en de beheerskosten tot aan het moment dat C2000 gebruiksklaar is. De gebruikers van het netwerk zijn verantwoordelijk voor de kosten van de invoering binnen hun organisatie en de vervangingskosten van de randapparatuur. Op dit moment is nog geen betrouwbaar beeld van de spreiding van de kosten over de gemeenten.

2. Integraal Veiligheidsprogramma (IVP)

De Tweede Kamer is in 1999 voor het eerst geïnformeerd over het Integraal Veiligheidsprogramma (Kamerstukken II 1998–1999, 26 604, nr. 1). Op 12 september 2000 heeft de minister van BZK de voortgangsrapportage IVP aan de Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II 1999–2000, 26 604, nr. 10). In september 2001 gaat de tweede voortgangsrapportage IVP naar de Tweede Kamer, gezamenlijk met de begroting van BZK.

Het doel van het IVP is de gemeenten meer te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun regierol ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering van het lokaal veiligheidsbeleid, samen met partners. Deze ondersteuning vindt onder meer plaats vanuit het Informatiepunt Lokale Veiligheid (ILV). Naast het ILV bestaat nog een aantal steunpunten die betrekking hebben op veiligheid (SIDV: Steunpunt Informatie Drugs en Veiligheid, helpdesk prostitutie) waarvan wordt bezien op welke manier de samenhang tussen deze steunpunten vergroot kan worden. Het is de bedoeling om samen met de partners in veiligheid nadere afspraken te maken ter vergroting van de wijkveiligheid.

De Raad voor het Openbaar Bestuur is gevraagd nog in 2001 een advies uit te brengen met betrekking tot de vraag of de bestaande instrumenten als communicatie, financiën en wetgeving in voldoende mate zijn benut om ten behoeve van de implementatie van het IVP meer bindende afspraken te maken met de verschillende partners. Ook is gevraagd of er andere instrumenten zijn om het IVP minder vrijblijvend te maken. Verder bestaat het voornemen om, in navolging van het kabinetsstandpunt vuurwerkcramp (Kamerstukken II 2000–2001, 27 157, nr. 20), in alle gemeenten op korte termijn lokaal integraal veiligheidsbeleid te ontwikkelen. In de taskforce die is opgericht naar aanleiding van het kabinetsstandpunt vuurwerkcramp wordt momenteel bezien welke inhoud de voorziening moet hebben die gemeenten kan ondersteunen in dit proces.

In het kader van het IVP wordt door BZK thans een kabinetsstandpunt over bestuurlijke boete voorbereid ter uitwerking van het in het IVP aangekondigde voornemen om het bestuurlijke instrumentarium voor gemeenten uit te breiden. Over de bestuurslasten van gemeenten zullen nog deze kabinetsperiode nadere afspraken moeten worden gemaakt.

3. Invoering WW en ZW voor overheidspersoneel

De invoering van de WW en de ZW is geregeld via een aanpassing van de Wet OOW (Overheidspersoneel onder de Werknemersverzekeringen, Staatsblad 2000, nr. 561). De WW en ZW voor overheidspersoneel is ingevoerd per 1 januari 2001 voor de nieuwe gevallen, voor de lopende (wachtgeld-)gevallen worden de WW en de ZW per 1 januari 2003

ingevoerd. De invoering van WW en ZW voor de overheid heeft ook voor de medeoverheden consequenties, met name dat per 1 januari 2001 door alle werkgevers (ook provincies en gemeenten) premie voor het Uitvoeringsfonds (UFO) moet worden betaald en dat USZO moet worden «ingehuurd» voor de uitvoering van de WW en de ZW. De mogelijke omvang van de (extra) kosten is niet precies bekend, aangezien de compensatie door de gemeenten en provincies zelf geregeld dient te worden. De gemeenten en provincies maken zelf prijsafspraken, het gaat hier om individuele contracten die gemeenten of provincies afsluiten.

Vanaf 2003, als de WW ook voor de lopende gevallen wordt ingevoerd, zullen de uitvoeringskosten in totaal wat lager zijn. In de jaren 2001 en 2002 is immers sprake van uitvoering van zowel de WW (voor de nieuwe gevallen), als de «oude» wachtgeldregelingen (voor de lopende gevallen). Vanaf 2003 hoeft in beginsel alleen de WW te worden uitgevoerd (inclusief het bovenwettelijke deel).

4. Arbeidsmarktproblematiek (Commissie Van Rijn)

De Commissie van Rijn, die de arbeidsmarktproblematiek in de collectieve sector in kaart heeft gebracht, heeft in februari 2001 zijn eindrapport naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2000–2001, 27 620, nr. 1). Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van de maatregelen, daarnaast zijn de afzonderlijke vakministeries OCenW, VWS, Defensie, BZK en Justitie voor de eigen sector verantwoordelijk. Bij de voorjaarsnota 2001 zijn de financiële consequenties voor de uitvoering van de maatregelen voor 2001 aan de Kamer gezonden. Voor het geheel van de collectieve sector gaat het om een bedrag van f 2,1 miljard (€ 953 miljoen). De precieze ingangsdatum van de maatregelen is afhankelijk van nader overleg tussen sociale partners in de verschillende sectoren. De maatregelen in het kader van de commissie Van Rijn hebben met name betrekking op zorg en onderwijs. Bij de begroting van 2002 wordt de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de financiële consequenties van deze maatregelen voor 2002 en verder. In de voorjaarsnota 2001 is wel reeds aangegeven dat het structureel om f 3,5 à 4 miljard (€ 1,6 à 1,8 miljard) gaat. Gemeenten en provincies ontvangen hiervoor middelen via de normeringsmethodiek.

5. Dualisering openbaar bestuur / Commissie Elzinga

Op 22 mei 2000 is het kabinetsstandpunt op het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» aan de Tweede Kamer toegezonden (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 VII, nr. 42). De voorstellen tot wetswijzingen die voortvloeien uit deze kabinetsreactie zijn 31 mei 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2000–2001, 27 751, nrs. 1–3). De verwachte datum inwerkingtreding is voor de gemeenten 7 maart 2002 en voor de provincies 12 maart 2003. Het kabinet stelt voor te komen tot dualisering van het gemeentebestuur, dit houdt onder meer in dat wethouders niet langer tevens raadslid zullen zijn. Verder stelt het kabinet voor te komen tot een verplichte instelling van een rekenkamer. Voor de gemeenten bedragen de kosten van ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap f 33 miljoen (€ 15 miljoen) per jaar. De kosten worden veroorzaakt doordat het totale aantal gemeentelijke bestuurders (wethouders en raadsleden) toeneemt. De ontvlechttingskosten worden gecompenseerd in het gemeentefonds. De spreiding

van de kosten over de gemeenten houdt verband met de gemeentegrootte. Het kabinet gaat ervan uit dat de instelling van de rekenkamer budgettair neutraal verloopt.

6. Minderheden: Antillianengemeenten

Op 15 februari 2000 is de Tweede Kamer per brief (Kamerstukken II 1999–2000, 26 283, nr. 5) geïnformeerd over de toezegging de Antillianengemeenten financieel tegemoet te komen indien zij concreet konden maken dat de bestaande financiële mogelijkheden niet afdoende zijn om de problemen aan te pakken. Tijdens het Algemeen Overleg op 4 oktober 2000 (Kamerstukken II 2000–2001, 26 283, nr. 7) tussen de vaste commissie voor de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor GSI over ondermeer de voortgang van de nota Migratie Antilliaanse jongeren, is meegedeeld dat f 24 miljoen (€ 10,9 miljoen) voor een termijn van 4 jaar beschikbaar wordt gesteld voor projecten in de zeven Antilliaanse gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Rotterdam en Nijmegen). De bijdrage wordt in de jaren 2001 tot en met 2004 uitgekeerd en is een aanvulling op de eigen financiële inzet van de gemeenten. Om in aanmerking te komen voor de extra rijksbijdrage hebben de gemeenten een plan van aanpak in kunnen dienen. Een belangrijke voorwaarde is de betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap bij de plannen.

7. Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden: CRIEM

De Tweede Kamer is diverse malen sinds de CRIEM-nota van november 1997 over het CRIEM-project geïnformeerd. Op 4 juli 2001 heeft de minister voor GSI een brief aan de Tweede Kamer gezonden, met daarin een reactie op het advies van de Externe Commissie CRIEM plus een beschrijving van het CRIEM-vervolgbeleid 2001–2004 (Kamerstukken II 2000–2001, 25 726, nr. 9).

Het vervolgbeleid kan naar verwachting in najaar 2001 in werking treden. Het CRIEM-vervolgbeleid 2001–2004 richt zich op preventie van marginalisering van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Het beleid valt uiteen in een algemeen en een specifiek deel. Het algemene deel omvat instrumenten, handreikingen en informatie-uitwisseling voor alle gemeenten. Het specifieke deel houdt in dat een aantal gemeenten wordt uitgenodigd een plan in te dienen dat voorziet in versterking van het gemeentelijk integratiebeleid, met extra impulsen voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen die het risico lopen gemarginaliseerd te raken. Om voor de bijdrage voor de jaren 2001 tot en met 2004 in aanmerking te komen, worden de meerjarige plannen van aanpak getoetst op een heldere gemeentelijke regie, een gesloten ketenbenadering (keten aan voorzieningen waar allochtone jongeren gebruik van maken, participatie van de doelgroep en het zorgdragen voor de inbedding jeugd en veiligheidsbeleid.

De betreffende ministeriële regeling zal gelden voor de jaren 2001 tot en met 2004. In die periode wordt jaarlijks f 25 miljoen (€ 11,3 miljoen) uitgekeerd, verdeeld in jaarlijks f 5 miljoen (€ 2,3 miljoen) voor algemeen beleid ten behoeve van alle gemeenten en jaarlijks f 20 miljoen (€ 9,1 miljoen) voor specifiek beleid ten behoeve van een aantal gemeenten.

1. Leerlingenvervoer

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verzorgen van leerlingenvervoer voor leerlingen in het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, zodat leerlingen in de gelegenheid worden gesteld om op passende wijze de «dichtstbij gelegen en toegankelijke school» van de door de ouder(s) gewenste richting te bereiken. Gemeenten kunnen in hun verordening ouders een tegemoetkoming in de reiskosten aanbieden, dan wel zelf het vervoer aanbieden. Gemeenten ontvangen hiervoor middelen uit het gemeentefonds.

Voor 1999 en 2000 is er f 9,0 miljoen (€ 4,1 miljoen) extra in het gemeentefonds gestort ter tegemoetkoming aan de hogere kosten in verband met de zitplaatsregeling (circulaire 18 december 1998, FO98/U65218). Deze regeling schrijft onder meer voor dat gehandicapte leerlingen recht hebben op een stoel per persoon.

Eind augustus 2001 is een wetsvoorstel ingediend, waarbij het thans op grond van de Wet-REA (Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten, Staatsblad 2001, nr. 259) verzorgde aangepaste vervoer voor gehandicapte leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, per 1 augustus 2002 wordt overgeheveld naar de gemeenten. Het hiermee gemoeide budget van f 1,6 miljoen (€ 0,7 miljoen) wordt aan het gemeentefonds toegevoegd. Met betrekking tot het terugbrengen bij de gemeenten van het aangepast vervoer voor leerlingen van speciale basisscholen wordt f 8 miljoen (€ 3,6 miljoen) aan het gemeentefonds toegevoegd in verband met het ruimere toekenningbeleid onder de Wet-REA. Tenslotte wordt met ingang van 2005 via een afbouwregeling met een looptijd van vier jaren f 1 miljoen (€ 0,45 miljoen) per jaar op het gemeentefonds in mindering gebracht. In totaal betreft het dus f 4 miljoen (€ 1,8 miljoen). De achtergrond is het vervallen van het reguliere leerlingenvervoer van het voormalige vso-lom-mlk (voortgezet speciaal onderwijs/leer- en opvoedingsmoeilijkheden/moeilijk lerende kinderen).

2. Leerplicht

Gemeenten zijn belast met het handhaven van de leerplicht. Het toezicht op de leerplicht zal strenger worden om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Voorstelbaar is dat de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) hiervoor wordt uitgebreid. Het Rijk zal de leerplicht met ingang van 1 augustus 2002 verlagen van 5 naar 4 jaar.

De totale kosten (personeel, materieel en huisvesting) zullen in 2002 circa f 15 miljoen (€ 6,8 miljoen) en vanaf 2003 circa f 35 miljoen (€ 15,9 miljoen) bedragen. De extra kosten voor de huisvesting met betrekking tot de leerplicht worden naar het gemeentefonds overgeboekt en bedragen vanaf 2003 f 5 miljoen (€ 2,3 miljoen).

3. Verticale scholengemeenschappen

In 1997 is de huisvestingszorg voor het voortgezet onderwijs (VO) en voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) in de Regionale OpleidingenCentra (ROC) en Agrarische OpleidingenCentra (AOC) grondig gewijzigd, volgens verschillend principe. De huisvestingszorg VO (groot onderhoud en nieuwbouw) is opgedragen aan de gemeenten. De

gemeenten ontvangen hiervoor jaarlijks een bijdrage uit het gemeentefonds naar rato van het aantal leerlingen. De gemeente heeft bovendien het zgn. economisch claimrecht bij beëindiging van het gebruik van schoolgebouwen; zij bepaalt dus de bestemming. De huisvestingszorg BVE is opgedragen aan de ROC en de AOC. Zij ontvangen daarvoor een jaarlijks bedrag per deelnemer. De ROC en AOC dragen het volledige risico en moeten zelf groot onderhoud en nieuwbouw financieren. Zij bepalen ook zelf de (her)bestemming van de gebouwen.

In 1997 bestond een aantal verticale scholengemeenschappen VO-ROC. Deze zijn meegegaan in de nieuwe huisvestingszorg BVE. Dit betekent dat de gebouwen van de VO-componenten in bezit zijn van het ROC, dat voor de VO-leerlingen dezelfde vergoeding ontvangt als voor de BVE-deelnemers. Daarnaast ontvangen de verticale scholengemeenschappen de leerlinggebonden VO-vergoeding voor schoonmaak en overige exploitatie.

Er is in 1997 geen rekening gehouden met de mogelijkheid van latere samenvoegingen van VO en ROC of AOC; dit werd destijds beleidsmatig niet wenselijk geacht. Inmiddels zijn echter toch nieuwe samenvoegingen tot stand gekomen, zowel met reeds bestaande verticale scholengemeenschappen VO-ROC als met AOC (AOC-MAVO).

De huisvestingszorg voor deze nieuwe componenten is niet geregeld, aangezien zij buiten de werking van de stelselwijziging 1997 (zgn. OKF-wet) vallen. Echter, binnen de bestaande verticale scholengemeenschappen zijn de leerlingen van de «nieuwe» componenten niet onderscheidbaar; zij worden geteld bij het geheel van VO-leerlingen. Formeel vallen de gebouwen van de nieuwe VO-componenten nog onder de huisvestingszorg van de gemeente, maar voor de verdeling van middelen uit het gemeentefonds tellen deze leerlingen niet meer mee.

Om aan deze situatie een einde te maken komt er een wetsvoorstel, waarbij per 1 januari 2002 de situatie van de «nieuwe» en de «oude» VO-componenten gelijk wordt gesteld. Over de budgettaire gevolgen is een afspraak gemaakt met de beheerders van het gemeentefonds, volgens het principe «geld volgt taken». Dit impliceert dat het gemeentefonds in 2002 wordt verlaagd op basis van het gemiddeld bedrag verbonden aan de «overgedragen» VO-leerlingen, en de begrotingen OCenW en LNV naar rato worden verhoogd met hetzelfde bedrag. Het gaat in 2002 om 2900 leerlingen van OCenW en 3 000 leerlingen van LNV. Het economisch claimrecht over de overgedragen gebouwen blijft in principe bij de gemeente, maar gemeente en ROC of AOC kunnen afspraken maken over overdracht van dit claimrecht.

4. Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT)

OALT is erop gericht allochtone leerlingen de eigen moedertaal te leren, zodat zij contact kunnen houden met de eigen cultuur. Op 27 februari 2001 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de beleidsvoornemens met betrekking tot het OALT (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 VIII, nr. 65). Hierbij is ook het SCP-rapport «Onderwijs in Allochtone Levende Talen, een verkenning in zeven gemeenten» aan de Tweede Kamer toegezonden. In de brief worden maatregelen aangekondigd voor het OALT-beleid op de korte en de lange termijn. De aanpak voor de korte termijn is erop gericht de knelpunten op te lossen die zich bij de uitvoering van het OALT-beleid op lokaal niveau voordoen. De knelpunten zijn tevens aanleiding om een nieuwe lijn voor de toekomst van OALT te verkennen. Belangrijke

(lopende) onderzoeken (SCP, Inspectie, Regioplan) en de adviesaanvraag aan de Onderwijsraad, die eind 2001 verwacht wordt, zullen voor deze toekomstverkenning belangrijke informatie bevatten.

Daarnaast wordt in de brief een bekostigingsvoorstel gedaan. Vanaf 1 augustus 1998 ontvangen gemeenten OALT-middelen voor een periode van vier jaren. In de WPO (Wet op het Primair Onderwijs) is opgenomen dat na de eerste periode van vier jaren de middelen voor OALT volgens een nieuwe toedelingsystematiek, op basis van criteria, aan gemeenten worden toegekend. Gezien het tijdstip waarop de hierboven rapporten en adviezen gepubliceerd worden en de relevantie hiervan voor OALT op de middellange en lange termijn, is het niet opportuun nu reeds criteria voor de bekostiging van OALT voor de periode 2002–2006 op te stellen. Daarom is aan de Tweede Kamer voorgesteld de huidige bekostiging voor OALT met 2 jaar (tot 1 augustus 2004) te verlengen. De Tweede Kamer heeft dit voorstel tijdens het Algemeen Overleg op 13 juni 2001 aangenomen. Het voorstel voor de wetswijziging wordt naar verwachting eind november 2001 aan de Tweede Kamer gezonden.

Ten aanzien van de bekostigingssystematiek voor OALT heeft de Commissie Specifieke Uitkeringen (Commissie Schouten) geadviseerd op termijn te onderzoeken of de OALT-middelen naar het gemeentefonds kunnen worden overgeheveld. Deze aanbeveling wordt bij de toekomstverkenning voor OALT betrokken.

5. Aanpassing landelijk beleidskader Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA)

Het huidige Landelijke Beleidskader GOA expireert per 1 augustus 2002. Najaar 2001 publiceert het kabinet de AMvB's Landelijk Beleidskader 2002–2006 en Bekostiging GOA 2002–2006 in het Staatsblad, opdat lokaal de plannen voor de nieuwe periode kunnen worden voorbereid.

Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het huidige GOA-kader zijn ten eerste de bundeling van de middelenstromen voor GOA, Voor- en Vroegschoolse Educatie en Onderwijskansen tot één gemeentelijk GOA-budget. De middelen voor het onderwijs aan asielzoekerkinderen wordt uit het GOA-budget gehaald, omdat zowel de snelle groei als de verplaatsing van asielzoekerscentra via een voor vier jaar vastliggend GOA-kader niet kan worden gevolgd. Er wordt een aparte regeling voor het onderwijs aan asielzoekerkinderen getroffen.

De tweede wijziging is, dat er via het Landelijk Beleidskader een beter onderscheid tussen doelen en middelen wordt aangebracht, waarbij aan de doelen kwantitatieve succesindicatoren worden verbonden. De doelstellingen betreffen een verbeterde start in het basisonderwijs, vermindering van de taalachterstand, grotere deelname aan havo en vwo door leerlingen van allochtone afkomst en terugdringing van het voortijdig schoolverlaten. Gemeenten en schoolbesturen worden eraan gehouden middelen daar in te zetten waar de problematiek het grootst is; een lokale praktijk van evenredige verdeling van achterstandmiddelen over lokale partners past hierbij niet.

De derde majeure wijziging betreft de bekostigingsgrondslag. De verdeling van middelen over gemeenten zal plaatsvinden aan de hand van één indicator «som der schoolgewichten, teldatum 1 oktober 2000». Het effect is dat het volume aan gemeentelijke middelen in overeenstemming

met de relatieve achterstandproblematiek wordt gebracht. Door de toename van het budget wordt het aantal GOA-gemeenten uitgebreid tot ruim 370.

6. Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)

Het kabinet investeert in de uitbreiding van voor- en vroegschoolse programma's voor ontwikkeling van taalvaardigheden, cognitieve en sociale competenties bij jonge kinderen. Vanaf 2001 is daarvoor ongeveer f 100,0 miljoen (€ 45,4 miljoen) structureel beschikbaar voor gemeenten. Inmiddels heeft het kabinet aanvullende middelen voor VVE ter beschikking gesteld, waardoor in 2002 f 195,0 miljoen (€ 88,5 miljoen) voor dit doel beschikbaar is. Per 1 augustus 2002 zal het VVE-budget evenals het Onderwijskansenbudget deel uit maken van de nieuwe GOA-bekostiging. De doelstellingen VVE en Onderwijskansen worden opgenomen in het Landelijk Beleidskader GOA 2002–2006.

7. Onderwijskansen

Het kabinet heeft een Actieprogramma Onderwijskansen opgesteld (Kamerstukken II, 1999–2000, 27 020, nr. 14), waarmee de onderwijskansen voor achterstandsleerlingen moeten verbeteren. Dit programma is op 19 juni 2000 door de Tweede Kamer goedgekeurd.

In het actieprogramma ligt de nadruk op een schoolspecifieke aanpak. De aanpak is gericht op het oplossen van concrete problemen binnen individuele scholen die hiervoor het meest in aanmerking komen. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het selectieproces van de zogenaamde onderwijskansenscholen. Gemeenten en scholen gaan inspanningsverplichtingen met elkaar aan om in deze scholen concrete en toetsbare onderwijsresultaten te bereiken.

Ten behoeve van het onderwijskansenbeleid zijn met de G4 in oktober 2000 convenanten afgesloten. Met de G21/100 000+ (dit betreft 32 gemeenten) zijn in mei 2001 convenanten afgesloten. De aanpak voor de overige gemeenten is in voorbereiding.

De gemeenten krijgen tot 1 augustus 2002 via een specifieke uitkering financiële middelen ter beschikking voor het lokale onderwijskansenbeleid. Met ingang van 1 augustus 2002 worden de financiële middelen voor Onderwijskansen opgenomen in het budget voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). De doelstellingen die met het GOA-budget moeten worden nagestreefd, worden beschreven in het nieuwe Landelijk beleidskader (LBK) dat betrekking heeft op de periode 1 augustus 2002 tot 1 augustus 2006.

8. Gemeentefonds en lokale omroep

Per 1 januari 2000 is de omroepbijdrage afgeschaft. Hierdoor is de mogelijkheid vervallen voor gemeenten om een lokale opslag van maximaal f 2,- (€ 0,91) te heffen op de omroepbijdrage ten behoeve van de publieke lokale omroep. Ter compensatie voor het verlies van deze opslagmogelijkheid wordt vanaf 2000 structureel een bedrag van f 10 miljoen (€ 4,6 miljoen) in het gemeentefonds gestort. Via een amendement is deze storting voor het jaar 2000 eenmalig verhoogd met f 4 miljoen (€ 1,8 miljoen). Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2001 is het amendement Bakker c.s. op de eerste suppletore begroting van het gemeentefonds voor het jaar 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 763, nr. 4) aangenomen om te komen tot verdere compensatie voor lokale omroepen voor de gevolgen van de afschaffing van de lokale opslagen op

de omroepbijdrage. Voor 2001 wordt hiertoe eenmalig f 4,2 miljoen (€ 1,9 miljoen) overgeheveld naar het gemeentefonds.

Deze bedragen komen deels ten laste van de begroting van Financiën en deels ten laste van de begroting van OC&W. In genoemd amendement wordt tevens opgemerkt dat de indieners ervan uitgaan dat de extra compensatie meerjarig wordt gegeven. In verband hiermee heeft het kabinet besloten om de komende periode nader te bezien in hoeverre het, gelet op de uitgaven van de gemeenten en de reeds eerder verwerkte compensatie noodzakelijk is de meerjarige doorwerking van het amendement te verwerken. Het kabinet is voornemens hierover te beslissen bij Voorjaarsnota 2002.

Vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op oormerking van deze middelen ten behoeve van publieke lokale omroep. Het kabinet heeft erop gewezen dat zulks op grond van de Financiële-verhoudingswet niet mogelijk is. Staatssecretaris Van der Ploeg (OCenW) heeft de Kamer toegezegd met de VNG in overleg te treden over de nadrukkelijke wens van de Kamer dat deze middelen daadwerkelijk ten goede komen aan publieke lokale omroep. Dit overleg heeft geresulteerd in de VNG-brochure *Lokale omroep: stand van zaken* (april 2001) die aan alle gemeenten is verzonden. In deze brochure roept de VNG de gemeenten op om de genoemde middelen uit het gemeentefonds aan te wenden voor bekostiging van publieke lokale omroep. Op verzoek van de Tweede Kamer monitort het Commissariaat voor de Media hoe gemeenten omgaan met de financiering van de publieke lokale omroep.

9. Programmaraden

In de notitie «Kabel, omroep en consument: pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze» van juni 1999 (Kamerstukken II 1998–1999, 26 602, nr. 1) signaleerde het kabinet dat de programmaraden die kabelexploitanten adviseren over de samenstelling van het programmapakket op de kabel niet overal naar behoren functioneren. Het kabinet kondigde maatregelen aan om het functioneren van programmaraden te verbeteren. In dit kader zou ook de financiering van programmaraden worden bezien. Dit voornemen werd bevestigd in de nota «Kabel en consument: marktwerking en digitalisering» van april 2000 (Kamerstukken II 1999–2000, 27 088, nr. 2). Ten behoeve van meer eenduidige en transparantere procedures voor samenstelling van programmaraden en de totstandkoming van adviezen heeft het Commissariaat voor de Media een modelreglement opgesteld. Het Commissariaat verwerkt op dit moment de reacties op het concept. Naar verwachting is het modelreglement voor eind 2001 beschikbaar. In de Mediawet wordt vastgelegd dat programmaraden moeten beschikken over een reglement.

Bij brief van 13 maart 2001 heeft het kabinet verslag gedaan van de voortgang in het beleid met betrekking tot de kabel (Kamerstukken II 2000–2001, 27 088, nr. 18), waarvan de programmaraden onderdeel vormen. Het ministerie van OCenW laat onderzoeken hoe centrale ondersteuning van programmaraden het best gerealiseerd kan worden. Het advies hierover wordt najaar 2001 verwacht.

Met betrekking tot de financiering van programmaraden blijkt uit een onderzoek van KPMG dat deze in de praktijk grotendeels door kabelexploitanten worden gedragen. Dit geldt in 55% van de gevallen, in 27% van de gevallen betaalt de gemeente de programmaraad, in 18% een combinatie van gemeente en kabelexploitant. Het kabinet concludeert in haar brief van 13 maart 2001 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 088, nr. 18) dat

financiële ondersteuning van programmaraden zowel centraal als decentraal een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is van het ministerie van OCenW, gemeenten en kabelexploitanten. Het ministerie van OCenW is bereid tot een financiële bijdrage aan de ondersteuning van programmaraden. Deze zal mede worden gebaseerd op de resultaten van het genoemde onderzoek. Tevens wordt over dit onderwerp nog overleg gevoerd met de VNG.

De staatssecretaris van OCenW zal de Tweede Kamer mede namens de minister van EZ en de staatssecretaris van V&W in het najaar van 2001 over de voortgang in het beleid met betrekking tot programmaraden informeren, als onderdeel van de toegezegde voortgangsbrief over het kabelbeleid.

10. Archeologie

Het kabinet heeft een implementatievoorstel voor het verdrag van Valletta (1992) ontwikkeld (Kamerstukken II 1999–2000, 23 821, nr. 13). Kern van het voorstel is dat bij ruimtelijke ordening in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met archeologische bodemschatten met als doel om het bodemarchief waar mogelijk te behouden. Het kabinet stelt voor om de provincies de taak te geven archeologisch waardevolle gebieden aan te wijzen. Binnen deze gebieden geldt de plicht tot het aanvragen van een archeologievergunning bij gemeenten. Deze vergunning fungeert als ontheffing op het verbod op bodemverstoring. De kosten van de archeologische werkzaamheden (vooronderzoek en evt. graafwerkzaamheden) komen voor rekening van diegene, die de archeologievergunning aanvraagt. Gemeenten wegen behoud van archeologische waarden af tegen andere maatschappelijke belangen. Een gemeentelijk beleidskader en een archeologieverordening moeten voorzien in een kader voor deze belangenafweging.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft advies uitgebracht over de systematiek van de bestuurslasten voor gemeenten en provincies. Ook heeft de Raad zich over de vraag hoe exceptionele kosten voor de vergunningaanvragers gecompenseerd kunnen worden, gebogen. Het advies maakt deel uit van het wetgevingstraject. Nadat de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken over bovengenoemd systeem, wordt aangevangen met het wetgevingstraject. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel in maart 2002 aan de Tweede Kamer gezonden.

4.2.4 Ministerie van Financiën

1. Kosten vervolging

In de Kostenwet Invordering Rijksbelastingen van 1992 (de Kostenwet) zijn tarieven voor vervolgacties opgenomen. Deze tarieven dienen als dekking voor de kosten van vervolgingsmaatregelen die moeten worden genomen om belastingschuldigen die nalatig zijn met het tijdig nakomen van op hen rustende betalingsverplichtingen, alsnog tot betaling te dwingen (de zogenaamde dwanginvordering). De tarieven worden bij de belastingplichtige in rekening gebracht. Het betreft hier uitsluitend de kosten van de dwanginvordering.

De tarieven in de Kostenwet worden gehanteerd door verschillende rijksdiensten (o.a. de Belastingdienst), gemeenten, provincies en waterschappen. Onder begeleiding van het Ministerie van Financiën, de

Belastingdienst, gemeenten, waterschappen en de Algemene Vereniging van Belastingdeurwaarders, is onderzoek verricht naar de mate van kostendekkendheid van de gehanteerde tarieven bij de betrokken partijen. Op basis van de resultaten van het onderzoek wordt thans bezien op welke punten aanpassing van de Kostenwet het meest dringend is. Gestreefd wordt naar een aanpassing van de Kostenwet per 1 juli 2002. Het is op dit moment nog niet bekend wanneer een voorstel wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

4.2.5 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

1. Modernisering instrumentarium geluidhinder (MIG)

Het instrumentarium voor het bestrijden van geluidhinder wordt vernieuwd naar de aanleiding van het MDW-project (Kamerstukken II 1994–1995, 24 036, nr. 24). Hierdoor kunnen gemeenten op lokaal niveau maatwerk bieden door het ontwikkelen van gebiedsgericht geluidbeleid. Voor het opzetten en uitvoeren van het gemeentelijke geluidbeleid worden van rijkswege geen extra middelen ter beschikking gesteld (Kamerstukken II 1997–1998, 26 057, nr. 1). Het gemeentelijk geluidbeleid wordt als een normaal onderdeel van het totale gemeentelijk milieubeleid beschouwd. De lastenverzwaring ten gevolge van MIG kunnen grotendeels worden gecompenseerd door de afname van de administratieve lastendruk ten gevolge van het vervallen van de Wet Geluidhinder.

Op basis van eerder uitgevoerd onderzoek mag ervan uit worden gegaan dat een en ander budget neutraal verloopt. Nu de details van het stelsel MIG duidelijk zijn geworden, wordt dit uitgangspunt nogmaals getoetst. De uitvoering van het decentrale geluidbeleid wordt gefaciliteerd door bijvoorbeeld een nog te ontwikkelen handreiking. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting begin 2002 aan de Tweede Kamer gezonden. De inwerkingtreding vindt waarschijnlijk niet voor 1 januari 2003 plaats. De uitvoering van de saneringsoperatie wegverkeer- en spoorweglawaaï, nu nog gebaseerd op de Wet Geluidhinder, zal daarop worden aangepast. De middelen voor saneringsmaatregelen aan de gevel zullen tot 2010 in het ISV worden ondergebracht.

2. Heroverweging bodemsanering

Het bodemsaneringsbeleid wordt op basis van bevindingen van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, de beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) bodemsanering gewijzigd (Kamerstukken II 1997–1998, 25 411, nr. 6). Kernwoorden hierbij zijn functiegerichtheid, vergroting van de marktdynamiek, verbreding van het saneringsdraagvlak en externe integratie. Daarnaast is er sprake van een verdere ontwikkeling van een flankerend financieel, fiscaal en juridisch instrumentarium, en van een veranderde organisatie en verdeling van taken tussen overheden. Er vindt een overdracht plaats van taken en bevoegdheden naar provincies (generiek) en gemeenten (specifiek/maatwerk). Het kabinetsstandpunt ten aanzien van BEVER wordt in najaar 2001 aan de Tweede Kamer gezonden. De aanpassing van de wetgeving zal waarschijnlijk in 2003 gereed zijn. Een deel van de beschikbare middelen is vanaf 2000 in het ISV ingebracht. Dit deel omvat f 459 miljoen (€ 208,3 miljoen) voor de jaren 2000 tot en met 2004 voor de dertig ISV-steden en f 174 miljoen (€ 79 miljoen) voor de overige gemeenten.

3. *Klimaatconvenant*

In het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS) dat op 4 maart 1999 gesloten is tussen het kabinet, IPO en VNG, is ten aanzien van klimaatverandering afgesproken dat een groter beroep wordt gedaan op provincies en gemeenten voor het bereiken van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. Het Rijk zal hiervoor ondersteuning bieden in de vorm van middelen, informatie en kennisoverdracht. In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid deel 1 (Kamerstukken II, 1998–1999, 26 603, nr. 2) en het Actieprogramma Energiebesparing 1999–2002 is aangekondigd dat afspraken tussen VROM, EZ, IPO, VNG, gemeenten en provincies zullen worden vastgelegd in een convenant. De Tweede Kamer heeft in een motie (Kamerstukken II 1999–2000, 26 603, nr. 8) het verzoek gedaan met provincies en gemeenten energiebesparingsconvenanten te sluiten.

Doel van het klimaatconvenant is het beter inschakelen van gemeenten en provincies bij het realiseren van de binnenlandse CO₂-reductiedoelstelling waarmee tevens het draagvlak voor het klimaatbeleid bij burgers en bedrijven wordt vergroot. Concreet betekent dit ondermeer dat provincies en gemeenten de maatregelen die volgen uit de vrijwillige afspraken over energiebesparing met de industrie en de glastuinbouw vastleggen in de milieuvergunningen, een belangrijke bijdrage leveren bij de totstandkoming van energiebesparing in de gebouwde omgeving en de toepassing van duurzame energie stimuleren. Het convenant wordt naar verwachting in het najaar van 2001 ondertekend.

De kosten voor gemeenten en provincies zijn afhankelijk van de door hen gekozen ambities. Het kabinet heeft ter ondersteuning van gemeenten en provincies eenmalig f 85 miljoen (ca. € 38,6 miljoen) ter beschikking gesteld voor de periode 2002–2005 op basis van 50–50 co-financiering. Naar verwachting kunnen gemeenten ca. f 75 miljoen (ca. € 34 miljoen) ontvangen ter besteding in een periode van 4 jaar. De provincies kunnen in totaliteit over de periode 2002–2005 ca. f 10 miljoen (ca. € 4,5 miljoen) ontvangen. De subsidieregeling die hiervoor wordt opgesteld, wordt in het najaar van 2001 gepubliceerd.

4. *Nota «Op grond van nieuw beleid»*

De nota «Op grond van nieuw beleid» (Kamerstukken II 2000–2001, 27 581, nr. 2) geeft voor het komend decennium de kaders waarbinnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven. Voor veel beleidskeuzen die in de nota worden gemaakt, geldt dat uitwerking plaatsvindt in separate (wetgevings-)trajecten. Voor andere onderwerpen is de nota meer agenderend van aard.

De Nota «Op grond van nieuw beleid» is begin 2001 aangeboden aan de Tweede Kamer en kondigt een versterking van het instrumentarium van gemeenten aan. Zo is het voornemen in een grondexploitatiewet een vergunningstelsel voor grondexploitatie te introduceren met een lijst van kostenposten die gemeenten in elk geval op exploitanten kunnen verhalen. Ten aanzien van het kostenverhaal kunnen financiële risico's van gemeenten hiermee worden beperkt. Tegelijkertijd wordt van partijen (marktpartijen en gemeenten) verwacht dat zij meer investeren in kwaliteit. De grondexploitatiewet biedt gemeenten een instrument om planschadeclaims als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe locaties onder deze nieuwe regeling van het kostenverhaal vallen. De Wet

voorkeursrecht gemeenten wordt verbreed, zodat ook gemeenten zonder uitbreidingstaakstelling daarvan gebruik kunnen maken. Voor de financiering van saneringsuitgaven als gevolg van het beëindigen van ongewenste bestemmingen zijn meerdere opties denkbaar. Op basis van een studie, waarin ook de kwantitatieve omvang van de problematiek wordt geanalyseerd, komt het kabinet in de loop van 2001 hierop terug.

Het kabinet heeft in de beleidsnotitie «Bestuur in stedelijke gebieden» (Kamerstukken II 2000–2001, 27 633, nr. 1) aangegeven op welke wijze zij ook na 2003 de niet-vrijblijvende samenwerking in stedelijke regio's wil regelen. Daartoe is een wetsvoorstel in voorbereiding dat naar verwachting nog in 2001 bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Onderdeel van het takenpakket van de stedelijke regio's is en blijft een niet-vrijblijvend grondbeleid. Het kabinet beziet daarbij op welke wijze een goed gebruik van dit instrumentarium kan worden gestimuleerd.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 23 mei 2001 een (ongevraagd) advies uitgebracht aan de minister van VROM inzake de Nota «Op grond van nieuw beleid».

5. Stedelijke netwerken

Het beleid gericht op bundeling van de verstedelijking in stadsgewesten wordt uitgebreid tot een beleid gericht op bundeling in stedelijke netwerken. Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte zones die de vorm aannemen van een aantal goed met elkaar verbonden compacte grotere en kleinere steden, gescheiden door buitengebied.

Provincies, kaderwetgebieden en gemeenten ontwikkelen in onderling overleg een samenhangende ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk. De bestuurlijke samenwerking op het niveau van stedelijke netwerken kan verschillende vormen aannemen. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, kan de ruimtelijke visie op het stedelijk netwerk worden vastgelegd in een intergemeentelijk structuurplan, een stads-regionaal structuurplan, het streekplan of een combinatie daarvan. Afspraken over projecten en financiën worden per kaderwetgebied of per provincie gemaakt.

Het budget dat is gereserveerd voor toekomstvaste en robuuste investeringen die het gebruik en de belevingswaarde van de publiek toegankelijke ruimte verbeteren, bedraagt f 1 miljard (€ 453,8 miljoen). Dit geld zal in de vorm van bijdragen worden uitgekeerd aan de regionale partners, waarmee uitvoering van reeds bestaande plannen kan worden gerealiseerd. In het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (regeringsbeslissing) en een ruimtelijk uitvoeringsprogramma zullen nadere criteria worden geformuleerd voor de toekenning van middelen.

6. Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Een belangrijk uitgangspunt bij de organisatie van de ruimtelijke ordening moet zijn, dat verantwoordelijkheden op het juiste bestuursniveau moeten komen te liggen. Voor andere overheden en derden moet duidelijk zijn welke onderdelen van het beleid Rijk en provincies tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Dit krijgt vorm door het beleid en de inzet van instrumenten om dat beleid te realiseren vooraf kenbaar te maken en de toetsing van bestemmingsplannen daartoe te beperken. Het voorgaande is bij de vormgeving van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een belangrijke leidraad.

Voorzien wordt in de mogelijkheid om strategisch beleid te onderscheiden van juridisch bindend beleid. Gemeenten, provincies en Rijk krijgen ieder de bevoegdheid om structuurvisies vast te stellen. Daarin wordt een visie vastgelegd op de toekomstige ontwikkeling en wordt richting gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Met de introductie van de structuurvisie op de verschillende bestuursniveaus vervallen de bestaande beleidsdocumenten structuurplan, streekplan en planologische kernbeslissing.

Een structuurvisie dient als basis voor de inzet van bestuurlijke instrumenten en kan de grondslag bieden voor de inzet van een juridisch bindend instrumentarium in de vorm van instructies.

Rijk en provincies krijgen met dit laatste een instrument aangereikt waarmee zij hun verantwoordelijkheid voor bepaalde beleidsonderdelen waar kunnen maken. Met dit instrument kunnen zij richting gemeenten inhoudelijke instructies geven die bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht moeten worden genomen en die tevens rechtstreeks kunnen werken bij de verlening van vergunningen zolang het bestemmingsplan nog niet gewijzigd is vastgesteld. Voorts wordt aan Rijk en provincies de mogelijkheid gegeven om hun zwaarwegend beleid zelf in een bestemmingsplan vast te leggen. Ook is er voor Rijk en provincies de mogelijkheid gecreëerd om een voorbereidingsbesluit te nemen als het nodig is om een gebied terstond te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen. Ook deze instrumenten kunnen door Rijk en provincies worden ingezet om effectieve sturing op specifieke verantwoordelijkheden mogelijk te maken. Tenslotte zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening toereikende bevoegdheden en handhavinginstrumenten aanreiken, procedures vereenvoudigen en rechtsbescherming verbeteren.

Voor de stedelijke gebieden, waarop de Wet bestuur in stedelijke regio's van toepassing is, voorziet het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in een specifieke regeling. Het bestuur van een stedelijke regio heeft krachtens het wetsvoorstel de beschikking over dezelfde ruimtelijke ordeningsbevoegdheden als het provinciaal bestuur om het ruimtelijke beleid vast te stellen en te laten doorwerken.

4.2.6 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

1. Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) / Prijsbeleid / Spitstarief

Op 6 juni 2001 is het kabinetsstandpunt verstuurd naar de Tweede Kamer over het rapport Mobimiles (Kamerstukken II 2000–2001, 27 455, nr. 6). Het kabinet heeft bepaald dat in 2004 wordt gestart met invoering van een kilometerheffing. Vooralsnog zal het gaan om variabilisatie van de vaste kosten (Motorrijtuigenbelasting (MRB) / Belasting op personenauto's en motorrijtuigen (BPM) en eventueel een deel van de accijns. Op termijn kan worden gedifferentieerd naar plaats en tijd. Voorafgaand aan de proef worden in 2003 (technische) pilots uitgevoerd op basis van vrijwilligheid.

Hiermee ziet het kabinet definitief af van invoering van (de proef met) het spitstarief. Het wetsvoorstel bereikbaarheid en mobiliteit wordt gewijzigd. Andere vormen van betaald rijden, expressbanen en tolwegen, en de vormgeving van de regionale mobiliteitsfondsen blijven in het wetsvoorstel opgenomen. Hiertoe is begin juni 2001 een nota van wijziging naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2000–2001, 27 552, nr. 5).

De afspraken die met de bestuurlijke regio's in de Randstad in het kader van het Bereikbaarheids-offensief Randstad zijn gemaakt, blijven van kracht.

In de brief aan de Tweede Kamer is toegezegd dat een beleidsnota wordt opgesteld (medio oktober 2001). Deze nota bevat in elk geval een voorstel voor variabilisatie en differentiatie van vaste lasten en de daarvan te verwachten effecten. Daarnaast omvat de nota een kostenraming, inclusief confrontatie met het beschikbare budget tot en met 2010 en toetsing doelmatigheid, indien mogelijk via een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Ook zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop de provinciale opcenten moeten worden vormgegeven. Uitgangspunt is dat provincies er financieel niet op achteruit mogen gaan. Voorts is het voornemen rond de jaarwisseling een wetsvoorstel kilometerheffing naar de Raad van State te zenden. Bij de uitwerking van de kilometerheffing zullen VNG en IPO nadrukkelijk worden betrokken.

2. Gebundelde Doeluitkering (GDU) en decentralisatiemiddelen infrastructuur

In het kader van het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP, Kamerstukken II 2000–2001, 27 455, nrs. 3–5) wordt gekeken naar de mate waarin regio's verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het mobiliteitsbeleid in hun regio. Eén van de belangrijkste problemen in de bestuurlijke verhoudingen betreft de grote afstand tussen het beslissen over investeringen in infrastructuur en het betalen van die investeringen. Parallel aan het opstellen van het NVVP is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur uitgevoerd (Kamerstukken 2000–2001, 27 489, nr. 1). Doel van het IBO was, vanuit de gedachte dat betalen en bepalen meer in één hand moeten worden gebracht, decentralisatievarianten uit te werken die leiden tot betere keuzes ten aanzien van infrastructuurprojecten, vergroting van de efficiëntie en effectiviteit en vermindering van administratieve lasten.

Het IBO heeft tot de aanbeveling geleid dat decentralisatie vorm moet krijgen door ophoging van de gebundelde doeluitkering (GDU) met middelen afkomstig van andere instrumenten. Daarnaast moet de GDU-grens aanmerkelijk worden opgehoogd. Gedacht wordt hierbij aan een verhoging van deze grens naar een bedrag van f 500 miljoen (€ 227 miljoen) vanaf 2003 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 455, nr. 3). De samenhang tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten moet bij decentralisatie primair worden geregeld via de Planwet, die is gerelateerd aan het NVVP. De decentralisatie zal plaatsvinden naar provincies en kaderwetgebieden. Over de verhoging van de GDU en de verdeelsleutel zijn tot nu toe nog geen nadere besluiten genomen.

3. Decentralisatie en marktwerking Openbaar Vervoer (OV)

Vanuit de gedachte verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen voor het Openbaar Vervoer (OV) zo laag mogelijk in de bestuurlijk hiërarchie neer te leggen, is in samenhang met de bestuurlijke ontwikkeling aan de orde op welk niveau overheden de beschikking moeten hebben over bevoegdheden en middelen voor het OV. Voor wat betreft de exploitatiebijdrage stads- en streekvervoer heeft dit decentralisatieproces per 1 januari 1998 een afronding gekregen in die zin, dat deze bijdragen nog louter worden toegekend aan kaderwetgebieden, provincies en een

zestiental grote gemeenten. Dit geschiedt sindsdien derhalve niet rechtstreeks meer aan vervoerbedrijven.

Het proces van decentralisatie van regionaal spoorvervoer is in 1998 gestart en wordt de komende jaren voortgezet. Inmiddels zijn er acht regionale treindiensten bij wijze van experiment gedecentraliseerd. Vier van deze treindiensten zijn gegund na een aanbesteding. Zodra de Concessiewet personenvervoer per trein (Kamerstukken II 1999–2000, 27 216, nrs. 1–2), door het parlement is aangenomen hebben decentralisatie en marktwerking in het regionale spoorvervoer een bestendige juridische basis.

Met het oog op stimulering van de marktwerking in het OV is in de Wet personenvervoer 2000 het principe voorgeschreven dat alle decentrale overheden per 1 januari 2003 minimaal 35% van het OV moeten hebben aanbesteed (Kamerstukken II 1999–2000, 26 456, nr. 228). Per 1 januari 2006 moet 100% van het OV zijn aanbesteed. In het VERDI-convenant van 1996 is vastgelegd dat periodieke meerjarenafspraken worden gemaakt over de exploitatiebijdragen voor OV. In 1998 werd duidelijk dat het vooralsnog niet lukte om deze afspraken algemeen te maken. Vandaar dat eerst getracht is bij wijze van experiment met enkele decentrale overheden een meerjarenafspraak te maken. Het is gelukt om in 2000 met de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe een eerste meerjarenafspraak (2001 t/m 2004) te maken en medio 2001 volgt waarschijnlijk een meerjarenafspraak met de gemeente Leeuwarden. Bij deze meerjarenafspraken zegt het ministerie van V&W meerjarige zekerheid toe over de wijze en mate van bekostiging van het OV. De decentrale overheden verplichten zich voor de overeengekomen periode tot een pakket geïntensiveerd flankerende beleid of een versneld aanbestedingstempo.

4. Interimregeling Duurzaam Veilig

«Duurzaam Veilig» is de benaming voor een preventief verkeersveiligheidsbeleid, waarbij de aanpak is gericht op het systematisch wegnemen van risicofactoren. Op 15 december 1997 zijn de VNG, de Unie van Waterschappen, het IPO en het Rijk in het convenant Startprogramma Duurzaam Veilig overeengekomen om de verbetering van de verkeersveiligheid een forse impuls te geven. In het jaar 2002 wordt het startprogramma Duurzaam Veilig afgerond. In de periode 2004–2010 wordt dit programma opgevolgd door Duurzaam Veilig fase 2, mits hiervoor geld beschikbaar is. In het NVVP is aangekondigd dat het de bedoeling is dat de rijksbijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid, met ingang van 2004 op te nemen in de Gebundelde Doeluitkering (GDU). Voor de interimperiode is een bedrag van f 132 miljoen (€ 59,9 miljoen) beschikbaar gesteld voor de Interimregeling Duurzaam Veilig ten behoeve van provincies en kaderwetgebieden.

5. Waterbeleid 21e eeuw

In het beleid met betrekking tot de bescherming tegen hoogwater en wateroverlast zijn forse stappen vooruit gezet. Het kabinet heeft eind 2000 het nieuwe waterbeleid ten aanzien van veiligheid en het voorkomen van wateroverlast vastgelegd in het kabinetsstandpunt «Anders omgaan met Water, waterbeleid in de 21e eeuw.» (Kamerstukken II 2000–2001, 27 625, nr. 1).

Op 14 februari 2001 is in dit kader een startovereenkomst ondertekend door het Rijk, de provincies, de VNG en de Unie van Waterschappen. Het doel van de startovereenkomst is het bevorderen van de noodzakelijke gemeenschappelijke aanpak van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, waarbij ieder van de betrokken bestuursorganen bijdraagt vanuit de specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De startovereenkomst is voor alle partijen een opstap naar een nationaal bestuursakkoord water dat door het kabinet met provincies, waterschappen en gemeenten in 2002 zal worden gesloten met 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, inclusief de financiële dekking. In de periode tot het beoogde bestuursakkoord gaan de partijen aan de slag met de concrete acties uit de startovereenkomst.

4.2.7 Ministerie van Economische Zaken

1. Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP)

De Tender Investeringsprogramma's (TIPP) zijn gericht op het stimuleren en ondersteunen van provincies en gemeenten bij de verbetering van het regionale en nationale investeringsklimaat (Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, Kamerstukken II 1998–1999, 26 570, nr. 15 en Staatsblad 2001, nr. 46) is. Het gaat daarbij met name om de regionale beschikbaarheid van ruimte voor bedrijven, zowel kwantitatief als kwalitatief. Ook wordt met de TIPP aandacht gevraagd voor andere factoren die van invloed zijn op het regionale investeringsklimaat, zoals starters, scholing, arbeidsmarkt en technologie.

Voor de TIPP is in de periode 2000 tot en met 2003 f 300 miljoen (€ 136 miljoen) beschikbaar. De TIPP is een specifieke uitkering voor provincies, die op hun beurt de TIPP-subsidie doorgeven aan (samenwerkingsverbanden van) gemeenten. Begin februari 2001 is de eerste tender geopend. Hiervoor is f 60 miljoen (€ 27 miljoen) gereserveerd. Het streven is om de tweede tender ook in 2001 van start te laten gaan, de derde en de vierde tender gaan van start respectievelijk in 2002 en 2003.

2. Stadseconomie

De intensivering van de stedelijke economische structuur krijgt vorm in een stadseconomiebudget (bundeling middelen EZ en VROM). Het budget kent een fysiek deel (f 500 miljoen, € 227 miljoen tot en met 2010) en een niet-fysiek deel (f 220 miljoen, € 100 miljoen tot en met 2010). Het fysieke deel loopt via de ISV-wet, op basis hiervan zijn in 2000 de eerste voorschotten verstrekt. Voor het niet-fysieke deel wordt een regeling ontwikkeld ter stimulering van ondernemerschap en kansrijke economische sectoren en clusters in grote steden (Nota Ruimtelijk Economisch Beleid, Kamerstukken II 1998–1999, 26 570, nr. 1). Deze regeling is begin 2001 gepubliceerd (Staatsblad 2001, nr. 282). Vooruitlopend hierop zijn in 2000 de eerste voorschotten verstrekt aan de steden.

Om de ontwikkelingen op het gebied van de stadseconomie te volgen zijn er twee monitors. Het fysieke gedeelte is onderdeel van de ISV-monitor. Een rapportage aan de Tweede Kamer over de 0-meting is in juni 2001 naar de Kamer verzonden. De niet-fysieke stadseconomie wordt gemonitord via de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat. De 0-meting hiervan vond plaats in 1999, de herhalingsmeting vindt plaats eind 2001.

1. Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI)

Per 1 januari 2002 moeten de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) zijn gevormd (Kamerstukken II 2000–2001 27 588, divers). Die vorming van de CWI's heeft ook gevolgen voor de gemeenten. Een aantal gemeentelijke taken worden vanaf die datum binnen het CWI uitgevoerd. Het gaat daarbij met name om de uitvoering van de uitkerings-intake. De beslissing over de uiteindelijke aanvraag blijft onder verantwoordelijkheid van de gemeente uitgevoerd. Het beeld over de financiële consequenties vloeit voort uit de businessplannen die op dit moment worden uitgewerkt door het CWI en het UWV. De financiële weerslag zal eind september 2001 in beeld zijn gebracht en vervolgens bij nota van wijziging worden verwerkt. De nota van wijziging wordt aan de Kamer aangeboden voor de begrotingsbehandeling. Daarnaast wordt in de voortgangsrapportage «Groot Project» het uit de businessplannen voortvloeiende beeld gepresenteerd.

2. Experiment Fonds Werk en Inkomen

Door vijftien gemeenten is in het kader van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) aangegeven dat zij openstaan voor experimenten met een grotere mate van budgettering, gekoppeld aan een grotere mate van beleidsvrijheid, met name bij de inzet van het reïntegratieinstrumentarium. De Tweede Kamer heeft daarop verzocht een verkenning te maken onder welke randvoorwaarden deze experimenten zouden kunnen plaatsvinden. In zijn brief van 24 november 2000 aan de Kamer heeft de minister van SZW (Kamerstukken II 2000–2001, 27 081, nr. 21) aangegeven dat er voldoende perspectief bestaat om te komen tot een experimenteerartikel in de wet. De minister van SZW heeft het voornemen om 1 januari 2002 te starten met experimenten Fonds Werk en Inkomen. Onderzocht wordt hoe een grotere mate van budgettering van de uitkeringslasten gecombineerd kan worden met een grotere beleidsvrijheid bij de inzet van WIW-middelen. Het wetsvoorstel is op 23 juli 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2000–2001, 27 876, nrs. 1–3).

3. Opsporingssamenwerkingsverbanden

Als gevolg van het kabinetsstandpunt inzake bijzondere opsporingsdiensten (Kamerstukken II 1999–2000, 26 955, nr. 1) is besloten om voor het gemeenteterrein meer structuur in de opsporing aan te brengen. Dat wil zeggen dat door bundeling van opsporingstaken tussen gemeenten, de aansturing van de opsporing door het Openbaar Ministerie op het justitiële terrein gemakkelijker kan plaatsvinden. Voor gemeenten betekent de ontwikkeling een belangrijke stap naar samenwerking op dit specialistisch terrein. Gemeenten zullen worden gestimuleerd om binnen een aantal jaren een landelijk dekkend netwerk aan samenwerkingsverbanden voor de opsporing tot stand te brengen. Hiervoor wordt een stimuleringsregeling gemaakt, waarbij extra middelen aan gemeenten worden toegekend ter ondersteuning van het opzetten van deze samenwerkingsverbanden. Het betreft een bedrag van ongeveer f 15 miljoen (€ 6,8 miljoen). De regeling treedt naar verwachting op 1 november 2001 in werking.

4. Wet voorzieningen gehandicapten

De Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) is op 1 april 1994 in werking getreden. De verantwoordelijkheid voor de toewijzing van vervoersvoorzieningen, rolstoelen en woonvoorzieningen is overgeheveld naar de gemeenten. De gemeenten moeten zorgdragen voor woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen voor de deelname aan het maatschappelijk verkeer van in de gemeente woonachtige gehandicapten. Met de uitvoering van de Wvg is jaarlijks zo'n f 2 miljard (€ 907 miljoen) gemoeid (derde evaluatie Wvg).

Als vervolg op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Wvg uit 2000 is er in 2001 onder meer een deelonderzoek gestart dat zich richt op de wenselijkheid en mogelijkheid om delen van de Wvg over te hevelen naar VWS en te integreren in een dienstverleningsstelsel (Kamerstukken II 2000–2001, 27 550, nr. 1). Zo'n dienstverleningsstelsel zou, met als uitgangspunt de huidige Wvg, een gedifferentieerd aanbod van maatschappelijke zorg- en dienstverlening onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente moeten omvatten. Het zorgstelsel enerzijds en het dienstverleningsstelsel anderzijds zullen zowel in pakketsamenstelling, systematiek als in de besturing goed op elkaar afgestemd moeten zijn. Er is nog geen zicht op de mogelijke financiële consequenties. In het kader van deze discussie wordt ook gekeken naar de toekomstige positionering van het Besluit bijdrage AWBZ-gemeenten (Bbag). Vooralsnog wordt het Bbag in 2002 voortgezet conform de systematiek van 2001.

Op 15 juni 2001 is de kabinetsreactie op de derde evaluatie van de Wvg aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2000–2001, 25 847, nr. 24). Het kabinet concludeert dat de kwaliteit van de gemeentelijke Wvg-uitvoering verbeterd kan worden. Een wetswijziging ligt, met het oog op de lopende discussie over de toekomst van de Wvg, niet in de rede. In afwachting van de uitkomsten van deze discussie heeft de minister van SZW afspraken gemaakt met de VNG om de bestaande knelpunten op korte termijn aan te pakken. Er is een dringend appèl gedaan op gemeenten om in overleg met de lokale gebruikersplatforms praktische aanpassingen te realiseren.

5. Fiscalisering uitstroompremies

Met ingang van 2002 krijgen uitkeringsgerechtigden die langer dan een jaar in de regeling zitten (uitgezonderd WW-ers), personen met een gesubsidieerde baan en personen zonder uitkering of gesubsidieerde baan een fiscaal voordeel als zij op een ongesubsidieerde baan gaan werken. Het voordeel bedraagt maximaal f 3000 (€ 1 361,3) in het eerste jaar, f 2000 (€ 907,6) in het tweede jaar en f 1000 (€ 453,8) in het derde jaar. Voorwaarde voor toekenning is dat sprake moet zijn van volledige uitstroom uit de uitkering, óf, bij toe- of herintreden anders dan vanuit een uitkeringssituatie, uitstroom naar ten minste 50% van het wettelijk minimumloon (WML) per jaar. De heffingskorting wordt per persoon één keer per leven verstrekt. Met de introductie van dit fiscale instrument vervalt voor de gemeenten de uitvoering van de bestaande uitstroompremies Abw, Wiw en ID-banen.

6. Bestuurlijke afspraken in het kader van de Agenda voor de Toekomst

De minister van SZW heeft op 24 april 2001 met de VNG bestuurlijke afspraken voor 2001 t/m 2004 gemaakt omtrent reactivering van langdu-

rige bijstandsgerechtigden. Er wordt naar gestreefd dat alle gemeenten met bijstandsccliënten sluitende afspraken gaan maken over hetzij uitstroom naar werk, hetzij activeringstrajecten, hetzij maatschappelijke participatie. Inzet van de minister van SZW bij het maken van afspraken met gemeenten is dat de ingezette trajecten leiden tot een uitstroom van 40%. Afhankelijk van de resultaten kunnen de doelstellingen worden geactualiseerd als de economische omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Ter invulling van deze bestuurlijke afspraken op hoofdlijnen is de minister van SZW in overleg met de vier grootste gemeenten (G4) van Nederland, om te komen tot individuele afspraken. Met Den Haag en Utrecht zijn inmiddels afspraken gemaakt. Daarnaast is de minister ook in overleg met de G21 teneinde met hen als groep tot afspraken te komen. Voor de gemeenten die niet tot G4 of G21 behoren, werkt de minister aan een regeling waarover nog nader overleg met de VNG zal plaatsvinden. Gemeenten verplichten zich tot het leveren van bepaalde prestaties en worden daarop ook afgerekend. SZW stelt daartegenover financiële middelen beschikbaar aan om de beoogde inzet mogelijk te maken. Voor de gehele periode 2001 t/m 2004 is ca. f 1,2 miljard (ca. € 544,5 miljoen) beschikbaar. Deze middelen worden bestemd voor casemanagement, kinderopvang en (gemeentelijke) projecten en experimenten.

7. Inkomensondersteuning voor sociale minima die geen toegang hebben tot arbeidsmarkt (motie Noorman-den Uyl)

De minister van SZW heeft nadere invulling gegeven aan de bij begrotingsbehandeling SZW 2000 aangenomen motie Noorman-den Uyl (Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 XV, nr. 29) inzake de inkomenspositie van langdurige (meer dan 3 jaar op bijstandsniveau) minima («lang/laag»). Voor deze groep wordt een forfaitaire tegemoetkoming in de aanschafkosten van duurzame gebruiksgoederen binnen de Abw in het leven geroepen. Er wordt naar gestreefd om de tegemoetkoming, waarvoor wijziging van de Abw nodig is, in 2002 in te voeren.

4.2.9 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Vrijwilligersbeleid

Bij de begrotingsbehandeling van het Ministerie van VWS voor het jaar 2001 heeft de Tweede Kamer gevraagd om voorstellen waarmee de versterking van het vrijwilligerswerk op lokaal niveau een forse impuls kan krijgen (motie-Middel/Atsma, Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 XVI, nr. 31). De staatssecretaris van VWS is daarop in gesprek gegaan met gemeenten en provincies. Op 31 mei 2001 heeft zij de Tweede Kamer bij brief (Kamerstukken II 2000–2001, 27 400 XVI, nr. 84) over de resultaten van het overleg met VNG en IPO in kennis gesteld. Tevens laat zij weten dat VWS voor de tijdelijke stimuleringsregeling f 25 miljoen (€ 11,3 miljoen) op jaarbasis beschikbaar heeft vanaf 2001. Omdat de gemeenten en provincies zelf 50% bijdragen kan de daadwerkelijke impuls oplopen tot ongeveer f 50 miljoen (€ 22,7 miljoen) per jaar. Gemeenten kunnen hiermee bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering van vrijwilligers en organisaties bevorderen, het vinden en binden van vrijwilligers vergemakkelijken en organisaties bijstaan met organisatorische en administratieve taken.

In overleg met VNG en IPO is op 12 juli 2001 een tijdelijke regeling vastgesteld waarmee de middelen voor de vrijwilligersimpuls op een effectieve en evenwichtige manier aan gemeenten en provincies kunnen worden toegeedeeld. De regeling voorziet erin dat een gemeente of provincie een (meerjarige) uitkering voor een project ter versterking van het vrijwilligerswerk kan ontvangen. Het Rijk neemt bij goedkeuring van het project 50% van de kosten voor zijn rekening. Wanneer er sprake is van samenwerking tussen twee of meer gemeenten of twee of meer provincies kan dat oplopen tot 55%. De gemeenten of provincies nemen zelf het overige deel van de kosten voor hun rekening. Bij de verdeling van het geld wordt rekening gehouden met de omvang van de gemeente. De vrijwilligersprojecten moeten aansluiten bij bestaand gemeentelijk en provinciaal beleid. Daarnaast moeten ze in overleg met vrijwilligersorganisaties worden ontwikkeld en uitgevoerd. De regeling loopt tot 1 januari 2005.

2. Wet inburgering nieuwkomers (WIN)

De rijksbijdragen van de WIN worden via specifieke uitkeringen door de ministeries van OC&W en VWS aan gemeenten ter beschikking gesteld. Met ingang van het jaar 2000 is de wijze van verdeling van de middelen over de gemeenten veranderd. Vanaf 2000 zijn de prestaties van de gemeenten bepalend. De verdeling vindt plaats volgens de t-2 systematiek, hetgeen betekent dat de middelen in 2001 gebaseerd worden op de prestaties in 1999, in 2002 op grond van prestaties in 2000 enzovoorts. Prestaties worden gemeten aan de hand van twee criteria: het aantal door de gemeente afgegeven beschikkingen inzake een inburgeringsprogramma en het aantal door de educatieve instelling afgegeven verklaringen dat het educatieve deel is afgerond. Er wordt een landelijke optelling gemaakt en iedere gemeente ontvangt naar rato van de eigen prestatie een aandeel uit het landelijk beschikbare budget.

In de voortgangsrapportage inburgering die de minister voor GSI op 14 april 2000 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II 1999–2000, 27 083, nr. 2) is aangekondigd dat het Bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers dusdanig wordt aangepast, dat gemeenten voortaan éénmaal per jaar de, door een accountant gewaarmerkte, prestatiegegevens aanleveren op een nog nader te bepalen datum. Er wordt naar gestreefd het gewijzigde Bekostigingsbesluit per 1 januari 2002 in werking te laten treden. In afwachting van de voorgenomen wijziging is voor de verdeling van het landelijk budget 2001 evenals voor 2000 een ministeriële regeling opgesteld, waardoor deze alsnog kan worden gebaseerd op gewaarmerkte prestatiegegevens.

Vanwege het van kracht worden van de nieuwe Vreemdelingenwet en een tijdelijke vergroting van de doelgroep nieuwkomers in de zin van de WIN, is door het kabinet een voorziening getroffen in het macro-budget.

3. Kinderopvang en buitenschoolse opvang

Eind 2000 is de hoofdlijnennota Wet basisvoorziening kinderopvang (Kamerstukken II 1999–2000, 26 587, nr. 9) in de Tweede Kamer besproken. Onder de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) beschouwt het kabinet kinderopvang als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, overheid en werkgevers. Dit komt tot uitdrukking in het tripartiete bekostigingsstelsel onder de Wbk. De financiering van kinderopvang zal zich onder de Wbk kenmerken als vraagfinanciering (in plaats van de

huidige aanbodfinanciering). De regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang voor alleenstaande ouders met kinderen in de Abw (KOA-regeling) die momenteel opgenomen is op de begroting van het ministerie van SZW, wordt geïntegreerd in de Wbk. Over de financiële gevolgen voor de gemeenten als gevolg van de invoering van de Wbk is advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen. De Rfv heeft op 29 mei 2001 zijn advies uitgebracht. Er wordt gestreefd naar een inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2003. Hierbij zullen de gevolgen voor het gemeentefonds worden betrokken.

In de periode tot eind 2002 wordt gestreefd naar een uitbreiding van de kinderopvangcapaciteit met ruim 72 000 kindplaatsen, voor zowel hele dagopvang als buitenschoolse opvang. Instrument voor deze regeling is de subsidieregeling Uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang. De regeling richt zich op gemeenten. In deze regeling is geïntegreerd de tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang, de extra middelen voor buitenschoolse opvang (extra middelen bso), middelen gericht op verruiming van de openingstijden (motie-De Graaf), middelen voor versnelde uitbreiding (bonus) en extra middelen voor kosten toezicht. Totaal omvat de regeling f 295 miljoen (€ 133,9 miljoen).

4. Jeugdzorg

In het Regeerakkoord is een nieuwe Wet op de jeugdzorg aangekondigd ter vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Op 26 juni 2000 heeft de Tweede Kamer in hoofdlijnen ingestemd met het Beleidskader Wet op de jeugdzorg waarin de richtinggevende keuzen voor de nieuwe wet zijn neergelegd. Sindsdien wordt er gewerkt aan de Wet op de jeugdzorg. Het ontwerp van wet is in juli 2001 aan de Raad van State voor advies voorgelegd. De wet dient 1 januari 2003 in werking te treden.

Op basis van het beleidskader en de al langer lopende trajecten in het kader van Regie in de jeugdzorg is het Implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg opgesteld. Dit is in april 2001 naar de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000–2001, 27 410, nr. 11). Het implementatieprogramma is een dynamisch werkprogramma waarin de acties staan benoemd die het Rijk moet ondernemen om een soepele overgang naar het nieuwe wettelijke regime te realiseren. Het programma biedt tevens de basis voor de betrokken partijen om de implementatie van de wet onder hun verantwoordelijkheid verder vorm te geven.

In het programma staat aangegeven dat de provincies en drie grootstedelijke regio's (gsr) elk een eigen implementatieprogramma maken waarin staat beschreven welke acties zij zelf in gang moeten zetten om tot die soepele overgang te komen. Op basis van deze provinciale programma's worden tussen het Rijk en de afzonderlijke provincies/gsr convenanten opgesteld waarin afspraken over de implementatie bestuurlijk worden vastgesteld. De inzet van de beschikbare intensiveringsmiddelen wordt gekoppeld aan deze afspraken.

5. Jeugdbeleid

In 1999 hebben de overheden gezamenlijk de notitie «Jeugdbeleid in Ba(la)ns» opgesteld, die is vastgesteld in het Overhedenoverleg van 1 december 1999. Daarin hebben Rijk, provincies en gemeenten onder meer een aantal afspraken gemaakt om te bevorderen dat in alle gemeenten een integrale en vraaggerichte aanpak ten aanzien van 0–6

jarigen wordt gevolgd. Voor de nadere uitwerking en concretisering van deze afspraken is een interbestuurlijke werkgroep gevormd. Deze heeft onder meer de mogelijkheden verkend om tot een integraal kader 0–6 jarigenbeleid te komen, in aansluiting bij ontwikkelingen als de nieuwe kinderopvangwetgeving, het onder de Wet collectieve preventie volksgezondheid brengen van de ouder- en kindzorg, de GOA-herziening en de kabinetsreactie op het SCP-onderzoek «Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid», uitgevoerd naar aanleiding van de motie-De Cloe. Een tussentijdse conclusie van de werkgroep is dat het aantal specifieke regelingen op dit terrein reeds sterk is/wordt teruggebracht.

In het Overhedenoverleg van mei 2000 is afgesproken dat een gezamenlijke aanpak versterking 0–6 jarigenbeleid onder de regie van de gemeenten in ieder geval omvat:

- actieve regievoering door gemeenten;
- kwantitatief en kwalitatief goed peuterspeelzaalwerk;
- taal- en ontwikkelingsprogramma's in de voor- en vroegschoolse periode;
- extra inzet van consultatiebureaus.

Er is een BANS-afpraak gemaakt dat Rijk en gemeenten elk hun deel bijdragen aan een sluitende aanpak voor 0–6 jarigen. VNG is bereid tot extra financiële inzet van gemeenten voor 0–6 jarigen. Een extra inzet van het Rijk heeft uitwerking gekregen in de beleidsbrief Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) van 9 juni 2000 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 190, nr. 1) en de vervolgbrief over VVE-middelen van 10 november 2000 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 190, nr. 8), en in extra middelen voor VVE-programma's, consultatiebureaus en CRIEM.

6. Jeugdgezondheidszorg

Bij brief van 25 juni 1999 (Kamerstukken II 1998–1999, 26 211, nr. 11) is de Tweede Kamer geïnformeerd over verschillende onderzoeken naar de kwaliteit, structuur en toegankelijkheid van de Ouder- en Kindzorg (OKZ 0–4 jaar) en de relatie tot de jeugdgezondheidszorg (4–19 jaar). Op 13 november 2000 heeft de staatssecretaris van VWS een voortgangsrapportage jeugdgezondheidszorg aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2000–2001, 27 004, nr. 4). Op 23 november 2000 is daarover in de Tweede Kamer een debat gevoerd. De OKZ en de jeugdgezondheidszorg zullen geïntegreerd worden en één van de zes onderdelen van de openbare gezondheidszorg vormen. De regie van die integrale jeugdgezondheidszorg zal bij de gemeenten komen te liggen. Het basistakenpakket van de jeugdgezondheidszorg zal wettelijk worden verankerd in de Wet collectieve preventie volksgezondheid en de bijbehorende AMvB. De huidige OKZ-middelen in de AWBZ zullen via een specifieke uitkering worden overgeheveld naar de gemeenten.

Een stuurgroep, waarin ook de betrokken partijen in het veld vertegenwoordigd zijn, bereidt de implementatie voor van de overheveling van regie en financiering. Vooralsnog was de datum van inwerkingtreding vastgesteld op 1 januari 2002. Op 16 juli 2001 is aan de Tweede Kamer gemeld dat de invoeringsdatum wordt verschoven naar 1 januari 2003 (Kamerstukken II 2000–2001, 27 004, nr. 6). Het totale budget bedraagt ca. f 300 miljoen (€ 136,1 miljoen).

7. Openbare gezondheidszorg

De minister van VWS heeft op 15 augustus 2000 een plan van aanpak voor versterking van de openbare gezondheidszorg naar de Tweede Kamer gestuurd. Een voorstel tot wijziging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid is door de minister van VWS in april 2001 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In dit voorstel tot wijziging zijn enkele gemeentelijke taken geherformuleerd, is het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg verankerd, krijgen gemeenten de opdracht om elke vier jaar een nota gezondheidsbeleid op te stellen en krijgt ook het Rijk de opdracht om regelmatig zijn prioriteiten op het terrein van de collectieve preventie te formuleren in een nota. Na behandeling van het wijzigingsvoorstel door Raad van State en Tweede Kamer, zal ook het Besluit collectieve preventie volksgezondheid worden aangepast. Zowel de wetswijziging als de wijziging van het genoemde besluit treden zo spoedig mogelijk in werking. De onderverdeling van de taken van het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg worden naar verwachting in een afzonderlijk besluit ondergebracht, dat vermoedelijk op 1 januari 2003 in werking treedt (zie punt 6 Jeugdgezondheidszorg).

Belangrijk element in het plan van aanpak voor versterking van de openbare gezondheidszorg is het Nationaal Contract Openbare Gezondheidszorg. Dat contract is op 22 februari 2001 door vier partijen ondertekend (VWS, BZK, VNG en GGD Nederland). Het doel is overheden, organisaties, instellingen en beroepsbeoefenaren zowel op landelijk als op lokaal niveau te stimuleren tot en te ondersteunen bij sturing en uitvoering van de openbare gezondheidszorg. De thema's in het Nationaal Contract zijn:

- zo gelijk mogelijke kansen op gezondheid voor alle burgers;
- bevordering van gezond leven;
- samenwerking tussen cure en care en openbare gezondheidszorg.

8. Breedtesport

In het Regeerakkoord is de intensivering van het breedtesportbeleid aangekondigd. In vervolg daarop heeft de staatssecretaris van VWS de beleidsbrief breedtesport aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 1998–1999, 26 632, nr. 1). In de beleidsbrief is aangegeven dat wordt gestreefd naar een optimale benutting van de maatschappelijke betekenis van sport, in het bijzonder op lokaal niveau. Er wordt een impuls gegeven aan activiteiten die zijn gericht op:

- de versterking van lokale sportinfrastructuur;
- het vanuit een integrale benadering inzetten van sport als middel;
- het leggen van lokale dwarsverbanden tussen diverse sportaanbieders en andere aan sport gerelateerde sectoren.

De impuls wordt gegeven via een tijdelijke stimuleringsregeling: de Stimuleringsregeling breedtesport. De regeling is per 1 oktober 1999 in werking getreden. Gemeenten kunnen een aanvraag indienen voor financiële ondersteuning van breedtesportprojecten. Op dit ogenblik is de tweede tranche voor de stimuleringsregeling aan de orde. In deze tranche kunnen – in tegenstelling tot de eerste tranche – alle categorieën gemeenten een aanvraag indienen. De stimuleringsregeling blijft tot en met 2007 functioneren.

In het kader van het sportbeleid is begin juli 2001 de nota «Sport, bewegen en gezondheid» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk-

ken II 2000–2001, 27 841, nr. 2). Deze nota scheidt tal van mogelijkheden voor gemeentelijke interventies. In de nota wordt een koppeling gelegd met de openbare gezondheidszorg. De aanscherping van de Wet collectieve preventie volksgezondheid, de ondertekening van het Nationaal Contract en de instelling van het fonds Openbare Gezondheidszorg bieden mogelijkheden voor gemeentelijke activiteiten op het gebied van bewegen en sport.

9. Algemeen maatschappelijk werk (AMW)

Het AMW behoort met de huisartsen en de eerstelijns psychologen tot de kerndisciplines van de eerstelijns geestelijke gezondheidszorg. Deze disciplines moeten met elkaar het merendeel van de vragen om hulp bij psychische problemen opvangen. Daarom is het belangrijk dat de capaciteit van de hulpverlening op deze terreinen voldoende is. Bij het AMW is dat in veel gemeenten niet het geval. Uitbreiding is derhalve nodig. Daarvoor bestaat een breed draagvlak, zoals ook bleek uit de actie «versterking van het AMW, 25% erbij». Ook de Tweede Kamer hecht grote waarde aan capaciteitsuitbreiding.

Tegen deze achtergrond is besloten f 25 miljoen (€ 11,3 miljoen) vanaf 1 januari 2000 beschikbaar te stellen voor capaciteitsuitbreiding van het AMW. De middelen hiervoor worden zó verdeeld dat de stimuleringsbijdrage van het Rijk door de gemeenten wordt verdubbeld. Op die manier kan een bedrag van f 50 miljoen (€ 22,7 miljoen) op jaarbasis beschikbaar komen. Hiervoor is de Tijdelijke Stimuleringsregeling AMW opgesteld. Deze regeling loopt tot 2004; in 2004 vloeien deze middelen in het gemeentefonds.

10. AWBZ: scheiden wonen en zorg

In het rapport van de MDW/AWBZ-werkgroep staan belangrijke aanzetten voor een discussie over het vraagstuk «scheidend wonen en zorg». Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport het belang hiervan onderkend (Kamerstukken II 1999–2000, 24 036, nr. 166). VWS en VROM gaan in nauwe samenwerking bevorderen dat een breed en divers aanbod van combinaties van wonen, zorg- en dienstverlening tot stand komt voor mensen met een zorgbehoefte (ouderen, lichamelijk en verstandelijk gehandicapten en (ex-)psychiatrische patiënten). De vraag van de cliënt of burger staat steeds meer centraal. Teneinde aan deze vraag te kunnen voldoen is een gedifferentieerd aanbod nodig. Mensen met een zorgbehoefte moeten meer keuzevrijheid en zeggenschap krijgen. Bij nieuwbouw wordt zowel op het niveau van de woning als dat van de wijk(inrichting) nog niet structureel rekening gehouden met toekomstige woon/zorgarrangementen.

De woon/zorgstimuleringsregeling bevordert de totstandkoming van capaciteit waarin het wonen en de zorg gescheiden worden aangeboden. In de toekomst heeft deze ontwikkeling mogelijk gevolgen voor de Wvg-voorzieningen. In 2002 treden er naar verwachting nog geen aanzienlijke wijzigingen op. De woon/zorgstimuleringsregeling is een gezamenlijke subsidieregeling van VROM en VWS, die geldt voor de jaren 2000, 2001 en 2002. Zorginstellingen moeten zelf een bedrag inzetten om voor subsidie in aanmerking te komen. Voor de jaren 2001 en 2002 stelt VWS f 30 miljoen (€ 13,6 miljoen) per jaar beschikbaar voor het stimuleren van het scheidend wonen en zorg. Over de wijze waarop het geld wordt ingezet moet nog besluitvorming plaatsvinden.

Door de staatssecretarissen van VWS en VROM is eind juni 2001 een brief aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000–2001, 26 631, nr. 12) inzake het scheiden van wonen en zorg.

11. Indicatiestelling

De indicatiestelling voor de sector verpleging en verzorging valt onder de verantwoordelijkheid van de regionale indicatieorganen (RIO's), die worden aangestuurd door samenwerkende gemeenten. Het is de bedoeling dat de RIO's binnen afzienbare tijd worden verbreed met de sectoren gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en de Wvg. In het kader van het project modernisering AWBZ heeft dit onderwerp permanent veel aandacht. Zo zal er in 2001 functiegericht geïndiceerd gaan worden. Hiermee wordt bevorderd dat de indicatiestelling zich richt op de benodigde zorg en niet – zoals dat nu veelal gebeurt – op het aanbod.

In 2001 is f 55 miljoen (€ 25 miljoen) incidenteel beschikbaar gesteld om de kwaliteit van de indicatiestelling (zorgbeoordelingsproces) te verbeteren. Een bedrag van f 40 miljoen (€ 18,2 miljoen) daarvan wordt uitgekeerd aan samenwerkende gemeenten (RIO's) voor de uitvoering van een regionaal projectplan, gericht op kwaliteitsverbetering van de indicatiestelling. Met ingang van 2002 is in aanvulling op de middelen f 20 miljoen (€ 9,1 miljoen) structureel beschikbaar voor de indicatiestelling. Het is mogelijk dat het structurele geld voor knelpunten via een specifieke uitkering wordt bestemd of/en daarna naar evenredigheid aan alle gemeenten wordt toegekend, vermoedelijk via de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

5. WERKPROGRAMMA 2002 VOOR DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

5.1 Kader en achtergrond

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

De fondsbeheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen op 6 juli 2001 een concept-werkprogramma voor advies voorgelegd. In tegenstelling tot vorige jaren zijn enkele onderwerpen met een meer strategisch karakter opgenomen. Dat is in lijn met de conclusies die in verband met de evaluatie van de Raad voor de financiële verhoudingen zijn getrokken.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft bij brief van 14 augustus 2001 op de adviesaanvraag gereageerd (Rfv2001/U81655). Hij spreekt daarin zijn waardering uit over het feit dat een aantal onderwerpen van meer strategische aard is opgenomen. Hij vraagt daarnaast aandacht voor de bewaking van de uitvoering van het werkprogramma. Hij doet ten slotte enkele suggesties.

De navolgende paragraaf bevat een lijst met de voornemens voor adviesaanvragen aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Zoals ieder jaar is de lijst indicatief van aard. De uitvoeringsgerichte onderwerpen zijn afhankelijk van de voortgang van verschillende trajecten, onder meer van wetgevingstrajecten. Met name voor de onderwerpen met een meer strategisch karakter geldt dat een nadere uitwerking nodig is, die in overleg met de Raad voor de financiële verhoudingen kan plaatsvinden.

5.2 Lijst van onderwerpen voor advisering

I. Adviesaanvragen van strategische aard

Van aanbodsturing naar vraagsturing

Grenzen aan de verfijning van de verdeelstelsels

Plan van aanpak transparantie

II. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeentefonds en provinciefonds

Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds en provinciefonds 2003

Evaluatie normeringsmethode, waaronder aanwending accessen

Omroepgelden (toevoeging provinciefonds)

Clusterindeling Bijstand en Zorg

Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

BZK

Definitieve doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen

Voorontwerp van nieuwe comptabiliteitsvoorschriften

Fin

WOZ-kostenplafond

VROM

Openruimteheffing

VenW

Verdeling GDU-plus (provincies en kaderwetgebieden)

Integratie-uitkering Verdi

VWS

Jeugdgezondheidszorg

Overig

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

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Barth/Hoekema: Gemeentelijke herindeling Twente. Het verdient aanbeveling om enige vormen van binnengemeentelijke decentralisatie in het herindelingsgebied Twente te stimuleren en voor dit doel een passend bedrag aan de voor de regio bestemde gewenningsbijdrage toe te voegen.	Kamerstukken II 1998/99, 26 353, nr.26	De minister van BZK heeft de Tweede Kamer bij brief van 26 april 2001 geïnformeerd over zijn standpunt over de motie Barth/Hoekema over een experimenteerfonds binnengemeentelijke decentralisatie (zie Kamerstukken II 27 400 VII, nr. 48). Uit de brief blijkt dat de minister van BZK geen aanleiding ziet voor financiële stimulansen voor binnengemeentelijke decentralisatie.
Motie Van der Vlies: Specifieke knelpunten decentralisatie Onderwijshuisvesting. Verzoek aan regering om, na overleg met de betrokken gemeenten, te bewerkstelligen dat de voor de oplossing van bedoelde knelpunten benodigde middelen al of niet via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld.	Kamerstukken II 1999/2000, 27 127 en 27 101, nr. 85	De knelpunten die gemeenten ondervinden bij de onderwijshuisvesting zijn geïnventariseerd. Naar aanleiding van deze inventarisatie en het overleg daarover met de Tweede Kamer is de verdeling van het gemeentefonds herzien en zal de gemeente Aalburg aanvullend een bedrag van € 4,5 miljoen ontvangen.

Onderdeel A.2 In behandeling

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Noorman-den Uyl c.s.: Kosten onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. Verzoek aan de regering een plan van aanpak te presenteren gericht op het kwalitatief en kwantitatief op peil brengen van schoolgebouwen met bijbehorende bedragen in het gemeentefonds en de Tweede Kamer uiterlijk 1 september 2001 een sluitend plan van aanpak ter zake te presenteren.	Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr.14	De uitvoering van de motie is ter hand genomen. De staatssecretaris van OCenW, mw. Adelmund, heeft toegezegd dat zij de Tweede Kamer medio september 2001 over de uitkomsten zal informeren.
Motie Crone c.s.: Onderwijshuisvesting. Verzoek aan de regering nadere afspraken te maken met gemeenten over verbetering van de modelverordening die betrekking heeft op de onderwijshuisvesting en daarbij ook het accres gemeentefonds te betrekken.	Kamerstukken II 2000/01, 27 503, nr.4	De motie is betrokken bij de uitvoering van de motie-Noorman-Den Uyl c.s (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 14).

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Betrokkenheid Tweede Kamer bij veranderingen in de verdeling van het gemeentefonds. De minister van BZK zal de Tweede Kamer informeren over zijn opvattingen over het vigerende wettelijk kader.	kamerstukken II 1999/2000, 26 800 B, nr. 11. (AO van 20 april 2000).	De minister van BZK heeft de Tweede Kamer bij brief van 12 maart 2001 een notitie gezonden waarin wordt ingegaan op de aard van de gedelegeerde bevoegdheden en de wijze waarop de Tweede Kamer bij de uitoefening van deze bevoegdheden betrokken is (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B en 27 400 C, nr. 10).
Transparantie financiële verhouding. De minister van BZK heeft toegezegd om in de loop van de kabinetsperiode de transparantie van de financiële positie van de decentrale overheden te zullen vergroten en de minister zal zijn uiterste best doen om een overzicht van geldstromen voor de 50 grootste gemeenten al bij de komende BZK-begroting te presenteren.	Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 B, nr. 11. (AO van 20 april 2000)	Het bedoelde overzicht is bij brief van 28 september 2000 aan de Tweede Kamer verstrekt (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 3). Over de verdere voortgang bij het Plan van aanpak Transparantie (PLAVAT) in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten wordt de Tweede Kamer met regelmaat geïnformeerd (laatstelijk bij brief van 12 juni 2001, FO2001/U73 539).
Artikel 12, Gouda. De minister van BZK zal een brief over Artikel 12 toezenden aan de Tweede kamer en daarin ingaan op Gouda op basis van het IFLO-rapport.	Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 B, nr. 11. (AO van 20 april 2000)	De minister van BZK heeft de Tweede Kamer bij Brief van 20 maart 2001, FO2001/U60 660, het IFLO-rapport toegezonden en de verdere procedure aangegeven. De Tweede Kamer zal over de verdere besluitvorming worden geïnformeerd.
OZB drempel in toegangskaartje Artikel 12. De minister van BZK zal een brief over artikel 12 toezenden aan de Tweede Kamer en daarin ingaan op de OZB-drempel in het toegangskaartje van artikel 12.	Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 B, nr. 11. (AO van 20 april 2000)	De Tweede Kamer is bij brief van 20 april 2001 geïnformeerd over de stand van zaken (zie Kamerstukken II 2000/01 27 400 B, nr. 13). De fondsbeheerders hebben inmiddels nadere uitwerking gegeven aan de voorgenomen preventieve maatregelen (zie de hoofdtekst van de memorie van toelichting, 2.1.1).

B.2 In behandeling

Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Toezegging van de staatssecretaris van Financiën de effecten op de lokale lasten die zich mogelijk zullen voordoen als gevolg van de invoering van de euro, aan de orde te stellen in overleg met VNG en IPO.	Kamerstukken II 1998/99, 26 200 C, nr. 11 (2 december 1998) en handelingen II 1998/99, nr. 39, blz. 2830 (17 december 1998)	Hierover wordt bericht in de Septembercirculaire 2001.
Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen. Extra informatie ten opzichte van onlangs gerealiseerde nieuwe opzet. De staatssecretaris van Financiën merkt op bereid te zijn na te gaan of in de monitor lokale lasten een tabel kan worden opgenomen met informatie over de lastendruk in een aantal categorieën van gemeenten, zo mogelijk uitgesplitst naar bedrijven en naar inwoners. Bovendien is het ministerie van Financiën uiteraard altijd bereid om, als nadere informatie gewenst wordt, die ook aan de Kamer te zenden, voorzover het ministerie over die informatie beschikt.	Kamerstukken II, 1999/2000, 25 011, nr. 21, blz. 10. (28 september 1999)	De staatssecretaris van Financiën onderzoekt momenteel de mogelijkheden om de gevraagde informatie op te nemen in de Monitor, met als achtergrond dat er bij de Tweede Kamer op zichzelf brede instemming bestaat met de per 1999 gerealiseerde nieuwe opzet van de monitor lokale lasten.
Verhoging financiële tegemoetkoming herindeling: De minister van BZK zal nagaan wat er met de verhoging van de tegemoetkoming bij gemeentelijke herindeling wordt bewerkstelligd. De Staten-Generaal zal hierover, wanneer daar zicht op is, worden geïnformeerd.	Kamerstukken I 1999/2000, 26 903, Handelingen I 1999/2000, nr. 33, blz. 1536 (27 juni 2000).	De Eerste Kamer zal t.z.t. worden geïnformeerd over de in de toekomst te houden «evaluatie» van het nieuwe financiële regime.