

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 B Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2003

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave		blz.
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	4
2.1	De beleidsagenda	4
2.1.1	Beleidsprioriteiten	5
2.1.2	Beleidsprogramma	7
2.1.3	Beleidsmutaties	8
2.2	De beleidsartikelen	14
2.2.1	Algemene hoofddoelstelling	14
2.2.2	Operationele doelstellingen	14
2.2.3	Budgettaire gevolgen van beleid	18
2.2.4	Budgetflexibiliteit	19
2.2.5	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	19
2.2.6	Groeiparaagraaf	20
3	Verdiepingsbijlage	21
3.1	Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting	21
3.2	Integratie-uitkeringen	23
3.3	Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten	24
Bijlage 1	Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2003	29
Bijlage 2	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2001–2002	93

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE WETSARTIKELEN

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsartikel strekt ertoe de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2003 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2003. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2003.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2003 vastgesteld. Het in die begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

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

Ingevolge artikel 5, eerste lid 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. Het in dit wetsartikel opgenomen bedrag is niet rechtstreeks uit de begrotingsstaat af te leiden. Het bedrag wordt nader onderbouwd in paragraaf 2.2.3 van deze memorie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Financiën,
S. R. A. van Eijck

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst

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. DE BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

De gemeentefondsbegroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen, evenals de provinciefondsbegroting, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de gemeentefondsbegroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het gemeentefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts zijn de fondsbeheerders systeemverantwoordelijk (zie verder paragraaf 2.2.1) voor het gemeentefonds, en niet voor de resultaten die gemeenten met hun budget uit dit fonds realiseren. Gemeenten zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit het gemeentefonds.

De voorliggende gemeentefondsbegroting 2003 is de tweede begroting die is opgezet naar de VBTB-richtlijnen. In deze begroting wordt dan ook de ingeslagen weg om de begroting volgens het VBTB-gedachtegoed weer te geven voortgezet. Een belangrijk winstpunt van deze nieuwe begrotingsopzet is gelegen in een inzichtelijke koppeling van beleid, prestaties en middelen.

Hoofdstuk 2 start met de beleidsagenda van het gemeentefonds, waarna de beleidsprioriteiten voor 2003, het beleidsprogramma (de vertaling van het Strategisch Akkoord in concrete plannen van aanpak) en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 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 hoofdbeleidsdoelstelling. Het hoofdstuk vervolgt met een paragraaf over budgetflexibiliteit en over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming en wordt afgesloten met een groeiparagraaf.

Hoofdstuk 3 bevat de Verdiepingsbijlage van de gemeentefondsbegroting. De Verdiepingsbijlage geeft de opbouw aan van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2002 naar de stand ontwerpbegroting 2003. Hierbij worden de nieuwe mutaties, die nog niet eerder zijn toegelicht in een suppletore wet, benoemd en van een toelichting voorzien. Aansluitend wordt het gemeentefonds in het bredere kader van de financiële verhouding 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 van gemeenten aan bod.

De gemeentefondsbegroting kent 2 bijlagen, te weten de bijlage «Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2003» en de bijlage «Moties en Toezeggingen». Beide bijlagen staan in hoofdstuk 4.

De apparaatsuitgaven in de zin van materiële en personele uitgaven van de fondsbeherende directies bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën, worden in de respectievelijke departementale begrotingen verantwoord.

2. Het beleid

2.1 De beleidsagenda

De beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid met betrekking tot het gemeentefonds. Aangezien het gemeentefonds, en de daaruit voortvloeiende algemene uitkering, slechts één van de vier inkomstenbronnen van gemeenten betreft, wordt in de onderstaande tabel een overzicht gegeven van alle inkomstenbronnen van gemeenten.

Tabel 1: Inkomstenbronnen van gemeenten (Stand ontwerpbegroting Rijk, in miljoenen euro's)						
	2000	%	2001	%	2002	%
1. Heffingen en rechten ¹	2 211 ²	7,4	2 311 ²	7,3	2 456 ²	7,4
2. Eigen belastinggebied	2 705 ²	9,0	3 010 ²	9,5	3 199 ²	9,7
3. Algemene uitkering (gemeentefonds)	10 995	36,7	11 647	36,8	12 282	37,2
4. Specifieke uitkeringen	14 017 ³	46,8	14 689 ³	46,4	15 103 ³	45,7
Totaal	29 928	100	31 657	100	33 040	100

¹ Bron: CBS en Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2001 en 2002.

² Het betreft hier de opbrengsten na verwerking van de € 45,38-maatregel (f 100-maatregel) en de kwijschelding.

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 totale inkomsten bij gemeenten in 2002 ten opzichte van 2001 zijn gestegen met € 1,4 miljard (4,4%). Zowel het aandeel van de eigen belastingen als het aandeel van de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn toegenomen. Met deze middelen 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. Daarnaast zorgen taakmutaties voor ontwikkelingen in de algemene uitkering. Op de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen (de grootste inkomstenbron) en de eigen inkomsten wordt in de Verdiepings-bijlage nader ingegaan.

De verhouding van deze inkomstenbronnen zal de komende jaren sterk beïnvloed worden door de voornemens in het Strategisch Akkoord. De belangrijkste voornemens zijn de aanpassing van de normerings-systematiek, de doorwerking volgens de normeringssystematiek van de voorgenomen ombuigingen en intensiveringen op de Rijksbegroting, het afschaffen van de OZB op woningen en het beëindigen van de € 45,38-maatregel (f 100-maatregel). Hierdoor zal vooral de Algemene Uitkering toenemen en het eigen belastinggebied afnemen binnen de verhouding van de inkomstenbronnen.

De gemiddelde jaarlijkse reële groei van het gemeentefonds die voor de komende jaren op basis van het Strategisch Akkoord en de Miljoenennota 2003 geraamd wordt, bedraagt 1,4%. Weliswaar is deze groei lager dan in de voorgaande vier jaren (ongeveer 2,7%), maar hoger dan in de jaren daarvoor (0%-0,5%). Er is daarmee de komende jaren sprake van een

adequate ontwikkeling van het gemeentefonds. Deze conclusie wordt ondersteund door de cijfers uit het zogenoemde *Financieel Overzicht Gemeenten*, dat een hulpmiddel is voor de oordeelsvorming in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG (en IPO) omtrent de vraag of de gemeentelijke middelen toereikend zijn voor een verantwoorde uitvoering van de gemeentelijke taken. Het *FOG* is in april 2002 verschenen en is in paragraaf 2.2.2 van deze begroting geactualiseerd. Het kabinet is zich er overigens van bewust dat de gemeenten de komende tijd op een aantal beleidsterreinen met onzekerheden worden geconfronteerd die een effect hebben op de gemeentelijke financiën. Het gaat dan onder meer om de uitgaven op het terrein van het Fonds Werk en Inkomen (FWI), het reïntegratiebeleid, de afschaffing van de OZB over woningen en de invoering van het BTW-compensatiefonds. In het *Financieel Overzicht Gemeenten* zullen de financiële effecten van deze operaties zichtbaar worden gemaakt en gevolgd.

2.1.1 Beleidsprioriteiten

Op het terrein van het gemeentefonds worden voor 2003 diverse beleidsprioriteiten gesteld die hieronder aan de orde komen. Tevens is weergegeven welke activiteiten terzake zullen worden ontplooid. Enkele van de beleidsprioriteiten van het vorige jaar zijn nu opnieuw terug te vinden in de ontwerpbegroting 2003. Hier betreft het zaken die een meerjarige aanpak vergen waaronder het overleg met de VNG en IPO inzake de aanwending van de accressen en het plan van aanpak transparantie. Ook is opnieuw opgenomen de normeringssystematiek, waarover in het Strategisch Akkoord een besluit genomen is. Nieuw is het onderwerp gemeentelijk belastinggebied. Ook van dit onderwerp wordt verwacht dat het meerjarig een rol zal blijven spelen binnen de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Het artikel 12-beleid is van de agenda van beleidsprioriteiten verdwenen na de opstelling van de nieuwe beleidslijn in het afgelopen jaar. Dit begrotingsjaar wordt het BTW-compensatiefonds ingevoerd. De concrete consequenties van de invoering van dit fonds voor het gemeentefonds komen naar voren in de paragraaf beleidsmutaties. Voor verdere informatie over de invoering van dit fonds en de relatie tot het gemeentefonds wordt verwezen naar de ontwerpbegroting 2003 van het BTW-compensatie-fonds.

De normeringssystematiek

In de vorige ontwerpbegroting werd een evaluatie van de normeringssystematiek aangekondigd. Een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van BZK, de VNG en het IPO heeft het rapport *Evaluatie Normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds 1998–2002* opgesteld. Het rapport is geaccordeerd in het bestuurlijk overleg van 8 oktober 2001. De Tweede Kamer is bij brief van 16 oktober 2001 geïnformeerd (Kenmerk Fipuli 626/2001).

Het rapport verschaft inzicht in de ontwikkeling van het gemeentefonds en het provinciefonds in de vorige kabinetsperiode. In het rapport is onder meer geconstateerd dat als gevolg van de combinatie van een netto uitgavenkader, behoedzame ramingen en strikte toepassing van de regels budgetdiscipline de accrespercentages de laatste jaren hoger zijn uitgekomen dan de groei van de rijksuitgaven. Tevens worden in het rapport vijf opties voor een normeringssystematiek geschetst voor de periode 2003–2006.

De hoge accressen in de vorige kabinetsperiode zijn voor een belangrijk deel het gevolg van de toepassing van de rentecorrectie binnen de normeringssystematiek, waardoor ontwikkelingen in de rente-uitgaven geen doorwerking naar het gemeente- en provinciefonds hebben. Door een dalende rentevoet en een dalende staatsschuld ontstonden meevallers op de begroting. Doordat de meevallende rente-uitgaven geen effect hadden op de accressen, terwijl de intensiveringen in bijvoorbeeld onderwijs, die uit de meevallers werden bekostigd, wel een doorwerking hadden naar de accressen, ontstonden per saldo relatief hoge accressen. In het Strategisch Akkoord van het nieuwe kabinet is de rentecorrectie in de normeringssystematiek komen te vervallen vanaf 2003. Daarmee zal naar verwachting de ontwikkeling van de fondsen in de komende jaren niet langer profiteren van relatief dalende rente-uitgaven.

Sinds de invoering van de normeringssystematiek heeft er iedere keer aan het slot van de (vierjarige) kabinetsperiode een evaluatie van de werking plaatsgevonden. De afronding van de hiervoor beschreven evaluatie van de normeringssystematiek voor de periode 1998–2002 heeft ertoe geleid dat de eerstvolgende evaluatie eerst in 2005/2006 zal plaatsvinden. Daarmee verdwijnt dit onderwerp van de lijst met beleidsprioriteiten.

Plavat (Plan van aanpak transparantie)

In december 2000 is het *Plan van Aanpak Transparantie* in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat) aan de Tweede Kamer voorgelegd (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 7). In dit plan is vastgelegd welke stappen worden ondernomen om te komen tot meer transparantie in de financiële verhouding. Het gaat hierbij om het in kaart brengen van de inkomensstromen van gemeenten, hoe deze worden besteed en welke effecten hiermee worden beoogd. Het inzicht dat wordt verkregen kan betrokken worden bij de uitkomst van de normering en de ontwikkeling van de lokale heffingen. Het Plavat moet leiden tot een meer doelmatige inzet en verdeling van middelen.

In het voorjaar van 2002 is het eerste concrete product in het kader van Plavat verschenen. Het betreft het *Financieel Overzicht Gemeenten (FOG)*. Dit overzicht is betrokken bij het bestuurlijk overleg over de uitkomst van de normering van het gemeentefonds dat op 3 april 2002 tussen Rijk en VNG/IPO plaatsvond (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en C, nr. 21). Het *FOG* is in dit kader te beschouwen als een instrument om de ontwikkeling van het gemeentefonds binnen het totaal van de financiële verhoudingen te beoordelen. Het *FOG* zal nader uiteengezet worden in de operationele doelstellingen in paragraaf 2.2.2. Het Periodiek OnderhoudsRapport (POR) is daarentegen een middel voor de beoordeling van de verdeling tussen gemeenten gegeven de omvang van het gemeentefonds binnen het totaal van de financiële verhoudingen (zie hoofdstuk 4).

Zoals al aangegeven in de ontwerpbegroting 2002 is de doelstelling van Plavat een beter inzicht te krijgen in de geldstromen van en naar de decentrale overheden. Het betreft hier een meerjarig groeimodel. Plavat past hiermee binnen het VBTB-gedachtegoed om tot een beter inzicht te komen tussen wat we willen bereiken, wat we daar aan gaan doen en wat het mag kosten.

Overleg met VNG en IPO inzake aanwending groei van het gemeentefonds

In de vorige ontwerpbegroting werd gesproken over de gemeenschappelijke intentie van het Rijk, de VNG en het IPO voor de aanwending van de accressen. De VNG en het IPO onderschrijven de maatschappelijke prioriteiten (zorg, onderwijs en veiligheid) zoals die destijds door het kabinet zijn geformuleerd. Inmiddels is op het beleidsterrein van onderwijshuisvesting een concrete invulling aan deze intentie gegeven. Er zijn tussen het Rijk en de VNG afspraken gemaakt over een gerichte toedeling van een gedeelte van het accres 2002–2006 voor dit doel. Daarbij heeft het kabinet een bedrag van € 45 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd. Daarmee is invulling gegeven aan de moties Crone c.s. en Noorman-Den Uyl c.s. (Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 503 B, nr. 4 en Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 14).

Decentraal belastinggebied

In het Strategisch Akkoord zijn beleidsvoornemens opgenomen gericht op een wijziging van het gemeentelijke belastinggebied. De eerste is de afschaffing van de onroerende zaakbelastingen (OZB) op woningen met ingang van het belastingjaar 2005. De tweede is de beëindiging van de f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel) met ingang van hetzelfde jaar. Voor het afschaffen van de OZB op woningen zullen gemeenten via een toevoeging (€ 2,0 miljard) aan het gemeentefonds gecompenseerd worden. Het beëindigen van de f 100-maatregel gaat gepaard met een uitname uit het gemeentefonds van ruim € 0,3 miljard. De beide maatregelen zijn onderdeel van het pakket aan lastenmaatregelen, waarmee voor de periode 2002–2006 evenwicht in de ontwikkeling van de lasten wordt gerealiseerd. De uiteindelijke uitvoering van beide beleidsvoornemens wordt pas voorzien in het begrotingsjaar 2005. Niettemin zal de komende jaren uitgebreid aandacht besteed worden aan de nadere uitwerking van deze beleidsvoornemens. Rond de jaarwisseling zal de Tweede Kamer een nota ontvangen waarin de beleidsmatige keuzes in dit kader zullen worden toegelicht.

2.1.2 Beleidsprogramma

In dit beleidsprogramma worden kort de consequenties van het Strategisch Akkoord voor het gemeentefonds weergegeven. Het beleidsprogramma beslaat de gehele kabinetsperiode 2003–2006 en vormt een concreet plan van aanpak van de voornemens en afspraken uit het Strategisch Akkoord. Onderstaande tabel geeft het beleidsprogramma voor het gemeentefonds weer.

Tabel 2: Plan van aanpak, tevens beleidsprogramma, voor het gemeentefonds

Voornemens Strategisch Akkoord	Doelen	Acties	Actoren	Deadlines	Budget
De normerings-systeem van de afdrachten aan het gemeente- en provinciefonds wordt aangepast door de rente-uitgaven als correctiepunt te laten vervallen (p. 34).	Herijking van de systematiek met betrekking tot de ontwikkeling van de fondsen.	De aanpassing van de systematiek is verwerkt in de ontwerpbegrotingen van het gemeente- en provinciefonds voor 2003.	In het najaar zal bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de fondsbeheerders (de ministers van BZK en Financiën) en de VNG en het IPO over de uitkomsten van de nieuwe normerings-systeem.	De nieuwe normerings-systeem treedt in werking vanaf het begrotingsjaar 2003 en vindt haar weerslag in de ontwerp-begrotingen van het gemeente- en provinciefonds voor 2003 en volgende jaren.	Het afschaffen van de correctiepost rente levert naar verwachting een besparing oplopend tot € 0,5 miljard in 2006.
Afschaffen OZB op woningen (p. 44).	Lastenverlichting van € 2 miljard, in relatie tot de inkomenseffecten van de invoering van de het nieuwe zorgstelsel	• Aanpassen gemeentewet en aanpalende regelgeving. • Beantwoorden compensatievraag en aanpassing ministeriële regeling. • De Kamer wordt rond de jaarwisseling 2002/2003 met een nota geïnformeerd over onder meer de vormgeving van de afschaffing en de compensatie.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Financiën, VNG en Unie van Waterschappen.	Ultimo 2004.	€ 2 miljard in 2005.
Afschaffen f 100-maatregel (p. 41)	Het beëindigen van de lokale lastenverlichting	• Aanpassen gemeentewet en aanpalende regelgeving. • Vormgeving uitname.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Financiën.	Ultimo 2004.	€ 0,3 miljard in 2005.

2.1.3 Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste mutaties die zich in de periode vanaf de ontwerpbegroting 2002 tot de ontwerpbegroting 2003 hebben voorgedaan. De weergegeven mutaties worden onder de tabel afzonderlijk toegelicht.

Tabel 3: Overzichtstabel gemeentefonds – uitgaven (in € 1 000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand ontwerp-begroting 2002¹	12 098 426	12 264 209	12 387 683	12 394 580	12 479 099	12 473 881	–
Belangrijkste beleidsmatige mutaties (incl. autonome mutaties)							
1. Accres 2001		357 498					
2. Accres 2002		363 460	363 460	363 460	363 460	363 460	363 460
3. Accres 2003			491 099	491 099	491 099	491 099	491 099
4. Elzinga/Dualisering		10 667	18 850	19 550	20 200	20 900	20 900
5. Onderwijs-huisvesting		45 000	45 000	45 000	45 000	45 000	45 000
6. Amendement Bakker C.S. (lokale omroepen)		1 904	1 904	1 904	1 904	1 904	1 904
7. Amendement Luchtenveld C.S. (bezoldiging wethouders)			2 200	2 200	2 200	2 200	2 200
8. Kinderopvang			-113 445	-113 445	- 113 445	- 113 445	- 113 445
9. Strategisch Akkoord: Afschaffen categoriaal inkomensbeleid				- 70 000	- 70 000	- 70 000	- 70 000
10. Strategisch Akkoord: Afschaffen f 100,- op lokale lasten					- 325 000	- 325 000	- 325 000
11. Strategisch Akkoord: Afschaffen OZB woningen					2 000 000	2 000 000	2 000 000
12. BTW-compensatiefonds (uitname)				- 1 114 272	- 1 114 272	- 1 114 272	- 1 114 272
13. BTW-compensatiefonds (toevoeging groei)			5 949	5 949	5 949	5 949	5 949
14. Jeugdgezondheids-zorg (0–4 jarigen)			15 800	15 800	15 800	15 800	15 800
Overige mutaties	60 645	25 864	-1 074	- 1 074	- 1 074	- 1 074	- 1 074
Stand ontwerp-begroting 2003	12 159 071	13 068 602	13 217 426	12 040 751	13 800 920	13 796 402	13 790 185

¹ Deze stand is inclusief de Nota van Wijziging en de amendementen op de ontwerp-begroting 2002, zie ook tabel 8 en 9 van de Verdiepingsbijlage.

Toelichting op de mutaties

1. Accres 2001/Uitbetaling behoedzaamheidsreserve 2001

De fondsbeheerders streven een adequate omvang van het gemeentefonds na. Het belangrijkste instrument om dit streven te verwezenlijken is de normeringssystematiek. Onderdeel van deze normeringssystematiek is de nacalculatie gebaseerd op de realisatie van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven in de Voorlopige Rekening. Voor 2001 komt het nagecalculeerde accrespercentage van 8,00% overeen met een accres van € 936 930 000. Ten tijde van de Voorjaarsnota 2001 werd op grond van de toen beschikbare gegevens een accres verwacht van € 788 171 000. Het positieve verschil van € 148 759 000 is de omvang van de nacalculatie over het uitkeringsjaar 2001.

Het resultaat van de nacalculatie wordt verrekend met de behoedzaamheidsreserve (ingevoerd om de stabiliteit van de algemene uitkering uit het gemeentefonds te bevorderen) die in 2001 is ingehouden. Op grond hiervan komt de behoedzaamheidsreserve van 2001 van € 208 739 000 in zijn geheel tot uitbetaling. Daarnaast wordt het accres aangevuld met de positieve nacalculatie van € 148 759 000, zodat een totaalbedrag van € 357 498 000 tot uitkering komt.

2. Accres 2002

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

3. Accres 2003

Op basis van de ontwikkelingen in de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven is het accres 2003 op de aanvullende post «Accres gemeentefonds» bij Miljoenennota 2003 berekend op € 699 838 000. Van dit bedrag wordt € 491 099 000 (€ 699 838 000 min de behoedzaamheidsreserve ad € 208 739 000) van de aanvullende post overgeboekt naar het gemeentefonds. Anders dan gebruikelijk wordt voor het jaar 2003 de stand Miljoenennota (€ 699 838 000) gebruikt voor de bevoorschotting aan gemeenten.

Zoals reeds beschreven in paragraaf 2.1.1. is de rentecorrectie in de normeringssystematiek komen te vervallen vanaf 2003. Hierdoor is in vergelijking tot de oude systematiek (inclusief rentecorrectie) de groei van het gemeentefonds in 2003 lager uitgekomen. Deze daling wordt veroorzaakt doordat meevallende rente-uitgaven die worden ingezet voor bijvoorbeeld intensiveringen in veiligheid, niet langer leiden tot hogere netto gecorrigeerde rijksuitgaven en daarmee tot hogere accressen. Per saldo zal het accres voor 2003 uitkomen op 5,35% nominaal (2,42% reëel).

4. Elzinga/Dualisering

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, bij motie verzocht om de financiële doorwerking van de verplichtingen die de wet oplegt, in kaart te brengen en daarover overleg te voeren met de VNG (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 68).

Eerder was al besloten om € 14 975 000 structureel toe te voegen aan het gemeentefonds ter compensatie van de directe kosten voor de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap. Na overleg met de VNG heeft het kabinet besloten in 2002 in aanvulling op het bedrag voor genoemde ontvlechting € 10 667 000 toe te voegen aan de algemene uitkering oplopend tot € 20 900 000 structureel vanaf 2006. Het gaat om compensatie voor kosten die samenhangen met het totstandkomen van gemeentelijke griffies en rekenkamers. De oplopende reeks houdt verband met de geleidelijke invoering van de wet.

In het Bestuurlijk Overleg van 3 april 2002 is met de VNG afgesproken dat de invoering van de dualisering door de fondsbeheerders gemonitord wordt. Naar verwachting zal het kabinet als gevolg van de resultaten van de monitor in het kader van de Voorjaarsnota 2003 in staat zijn een conclusie te trekken over de hoogte van de kosten voor de dualisering en over de wijze van bekostiging (waaronder een eventuele extra toevoeging aan het gemeentefonds).

5. Onderwijshuisvesting

De afgelopen jaren hebben zich diverse onderwijskundige vernieuwingen (ICT-ontwikkelingen, WSNS-beleid, VMBO, studiehuis, alsmede werkplekken voor docenten) voorgedaan. In overleg met de VNG is bekeken wat de consequenties hiervan zijn voor de onderwijshuisvesting. Het Rijk heeft de

omvang van het gewenste investeringsniveau bepaald en stelt hiervoor € 45 000 000 structureel beschikbaar. Het kabinet gaat er daarnaast van uit dat gemeenten de inspanningen die zij plegen op het terrein van onderwijshuisvesting zullen voortzetten en dat zij daarbij ook de ruimte uit de accressen prioritair inzetten. Daartoe zal een deel van het accres (€ 68 miljoen) de komende jaren via de verdeelmaatstaven gerelateerd aan onderwijshuisvesting worden verdeeld.

6. Amendement Bakker C.S. (Lokale omroepen)

Bij de behandeling van de 1ste suppletore begroting gemeentefonds 2001 is het amendement Bakker C.S. aangenomen (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 763, nr. 4). Met dit amendement worden gemeenten verdergaand gecompenseerd voor de afschaffing van de lokale opslagen op de omroepbijdrage. Hiervoor waren in 2001 middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. In het amendement werd tevens opgemerkt dat de indieners ervan uitgingen dat het amendement structureel werd doorgetrokken. In reactie hierop heeft het kabinet besloten onderzoek te doen naar de feitelijke uitgaven van gemeenten voor lokale omroepen in relatie tot de hiervoor bestemde gemeentelijke inkomsten. Op basis van de onderzoeksresultaten is bij Voorjaarsnota 2002 besloten het amendement Bakker C.S. voor de lokale omroepen structureel door te trekken. Structureel wordt vanaf 2002, bovenop het reeds eerder structureel toegevoegde bedrag van € 4 537 802 (f 10 miljoen), een bedrag van € 1 904 000 aan het gemeentefonds toegevoegd.

7. Amendement Luchtenveld C.S. (Bezoldiging wethouders)

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

De bedoeling was dat de bijdrage van het Rijk in totaal € 13 477 000 (er was bij Voorjaarsnota 2001 al € 6 807 000 toegevoegd) zou bedragen voor dit onderwerp. Met ingang van 2003 volgt daarom structureel een aanvulling van € 2 200 000 om het genoemde niveau te bereiken.

8. Kinderopvang

In het Regeerakkoord 1998 zijn extra middelen uitgetrokken oplopend tot € 113 400 000 in 2002 – voor een impuls voor de kinderopvang. Deze gelden zijn toentertijd aan de gemeenten verstrekt via een specifieke uitkering ten laste van de begroting VWS. Het was aanvankelijk de bedoeling dat de specifieke uitkering eind 2002 zou aflopen en dat de middelen structureel over zouden gaan naar het gemeentefonds. Inmiddels is tot een ander bekostigingsregime besloten voor wat betreft de kinderopvang dat is vastgelegd in het voorstel van Wet basisvorming Kinderopvang (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nrs. 1 e.o.). Dit betekent dat de toevoeging aan het gemeentefonds van € 113 400 000 die eerder was voorzien voor 2003 geen doorgang vindt.

9. Strategisch Akkoord: Afschaffen categoriaal inkomensbeleid in de bijstand

In het Strategisch Akkoord is de keuze gemaakt het algemeen, generiek inkomensbeleid voor te behouden aan het Rijk. De beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomensbeleid te voeren zal worden beperkt. Als gevolg hiervan zal het categoriaal inkomensbeleid in de bijstand

worden afgeschaft. De, op individueel niveau getoetste, bijzondere bijstand krijgt hierdoor een grotere rol, waardoor onbedoelde inkomenseffecten achterwege zullen blijven. Dit betekent dat er vanaf 2004 in het gemeentefonds een structurele vrijval van € 70 000 000 zal plaatsvinden.

10. Strategisch Akkoord: Afschaffen f 100 op lokale lasten

In het Strategisch Akkoord is besloten de f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel) met ingang van begrotingsjaar 2005 te beëindigen. In 1998 is ruim € 0,3 miljard (f 680 miljoen) aan het gemeentefonds toegevoegd om de ontwikkeling van de lokale lasten, mede door de milieueisen die het Rijk had gesteld, te compenseren. Gemeenten waren aanvankelijk verplicht en de laatste twee jaar in staat om de lokale lasten voor huishoudens jaarlijks met f 100 te verlagen. Het beëindigen van de f 100-maatregel betekent enerzijds dat de middelen weer uit het gemeentefonds worden genomen, terwijl de gemeenten anderzijds niet langer f 100 aan de huishoudens doorgeven. Een en ander werkt voor de gemeenten budgettair neutraal uit. Er wordt met ingang van 2005 € 325 000 000 uit het gemeentefonds gelicht.

11. Strategisch Akkoord: Afschaffen OZB woningen

Per 2005 zullen de onroerende zaakbelastingen (OZB) op woningen worden afgeschaft met een volledige compensatie voor de gemeenten. Als compensatie wordt voorlopig een structureel bedrag van € 2 000 000 000 voorzien. De volledige compensatie maakt dat de gemeenten macro gezien geen budgettaire last ondervinden van het vervallen van de OZB voor woningen.

12. BTW-compensatiefonds (Uitname)

Met ingang van 1 januari 2003 treedt het BTW-compensatiefonds in werking (zie Stb. 2002, 399 en 400). Het fonds maakt het mogelijk voor gemeenten om uitgaven aan BTW te compenseren door de uitgaven bij het fonds te declareren. Voor de voeding van het BTW-compensatiefonds is een uitname uit het gemeentefonds berekend. Dit bedrag wordt geraamd op € 1 091 987 000. Deze raming is gebaseerd op onderzoek van Cebeon (Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 18, bijlage). Daarbij is het in het onderzoek over 2002 berekende bedrag verhoogd met 6 % (het afgeronde accrespercentage voor het gemeentefonds voor 2003). Tegelijkertijd wordt de tijdelijke toevoeging voor de groei van de BTW-ontvangsten per 2004 van de gemeentefonds-begroting overgeheveld naar de BTW-compensatiefonds-begroting (zie mutatie 13). Dit betekent een structurele overheveling van € 22 285 000. In totaal wordt er per 2004 een bedrag van € 1 114 272 000 uit het gemeentefonds naar het BTW-compensatiefonds overgeheveld. De overheveling vindt pas in 2004 plaats om de gemeenten tegemoet te komen in verband met de activa-problematiek. De te compenseren BTW kan als een vordering op de balans worden opgenomen. In 2005 zal een nacalculatie plaatsvinden om te bezien of een correcte uitname is toegepast.

13. BTW-compensatiefonds (Toevoeging groei)

In de ontwerp-begroting 2002 van het gemeentefonds zijn tijdelijke middelen toegevoegd in verband met de groei van de BTW-opbrengsten van het Rijk. De verwachting is dat bij de invoering van het BTW-compensatiefonds de BTW-opbrengsten zullen stijgen door een toename van de uitbestedingen en het inlenen van personeel. Het bij de ontwerp-begroting 2002 toegevoegde bedrag was gebaseerd op 2% van de toenmalige raming van het totale toekomstige uitname-bedrag. Nu dat

uitname-bedrag wordt aangepast wordt ook de tijdelijke toevoeging aangepast tot een bedrag van € 22 285 000 (2% van € 1 114 272 000). Zie mutatie 12. Aangezien in de ontwerpbegroting 2002 reeds een bedrag van € 16 336 000 was opgenomen, wordt nu per 2003 structureel € 5 949 000 aan het gemeentefonds toegevoegd.

14. Jeugdgezondheidszorg (0–4 jarigen)

Op 1 januari 2003 zal de wijziging van de Wet collectieve preventie jeugdgezondheidszorg van kracht worden. Vanaf 2003 wordt een systeem van integrale jeugdgezondheidszorg gerealiseerd voor alle 0–19 jarigen. Op dit moment is de zorg voor 0–4 jarigen (uitgevoerd door de consultatiebureaus van de thuiszorginstellingen) gescheiden van de zorg voor 4–19 jarigen (uitgevoerd door de gemeentelijke gezondheidsdiensten). Met ingang van 1 januari 2003 komt het geheel onder de regie van de gemeenten. Daartoe wordt een basistakenpakket jeugdgezondheidszorg 0–19 jarigen wettelijk vastgelegd dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt uitgevoerd. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen een uniform deel en een maatwerkdeel. De laatste categorie wordt bekostigd via het gemeentefonds. Tot het maatwerkdeel behoren ook de taken uit de Tijdelijke regeling vroegsignalering voor 0–4 jarigen, die met ingang van de datum van de inwerkingtreding van de wijziging Wet collectieve preventie jeugdgezondheidszorg wordt beëindigd. Als gevolg hiervan wordt door het ministerie van VWS per 2003 een structureel bedrag van € 15 800 000 (het bedrag dat behoort bij de Tijdelijke regeling) aan het gemeentefonds toegevoegd.

Overige mutaties

De post overige mutaties bestaat uit een aantal kleinere mutaties die of in de eerste suppletore begroting 2002 (Wijziging betalingsverloop algemene uitkering, Compensatie CWI en Teerhoudend asfaltgranulaat) of in tabel 10 in paragraaf 3.1 (Leerlingenvervoer) zijn toegelicht of die in de tweede suppletore begroting 2002 (Flankerend beleid WIK en Vaccinatie meningokokken) zullen worden toegelicht.

2.2 Beleidsartikelen

2.2.1 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 een dergelijk geval kunnen het Rijk en de gemeenten bestuurlijke afspraken maken over de accenten in de bestedingsrichting van de gemeenten. De desbetreffende vakministers spelen hier naast de fondsbeheerders een belangrijke rol. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor resultaten blijft bij de gemeenten.

2.2.2 Operationele doelstellingen

De bovengenoemde algemene hoofddoelstelling is nader uitgewerkt in beide onderstaande operationele doelstellingen:

1. De gemeenten via het gemeentefonds voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken. De omvang van het gemeentefonds ontwikkelt zich volgens de normeringssystematiek en 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.

Om te kunnen bepalen of bovenstaande effecten in voldoende mate worden bereikt is een aantal effectindicatoren ontwikkeld. Binnen de systeemverantwoordelijkheid, waarvoor de fondsbeheerders verantwoordelijk zijn, spitsen de prestatiegegevens ook in deze begroting zich toe op de omvang en de verdeling van het gemeentefonds. Daarbij sluiten de prestatiegegevens aan bij de onderverdeling in de operationele doelstellingen. De prestatiegegevens omtrent de omvang omvatten de werking van de normeringssystematiek en het *Financieel Overzicht Gemeenten*, terwijl de prestatiegegevens aangaande de verdeling zich richten op het Periodiek OnderhoudsRapport en het aantal artikel 12-aanvragen.

Omvang

1. De werking van de normeringssystematiek.

In 1995 is afgesproken om eens per half jaar bestuurlijk overleg te voeren rond de (uitkomsten van) de normeringssystematiek. Indien een van beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de uitkomsten van de normeringssystematiek op enig moment onredelijk vindt, kunnen deze uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg aan de orde worden gesteld. In de periode 1995–2002 hebben deze bestuurlijke overleggen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de normeringssystematiek, waaruit kan worden afgeleid dat deze heeft voldaan.

In het Strategisch Akkoord is de systematiek gewijzigd en is besloten tot afschaffing van de reeds eerder beschreven rentecorrectie. In 2005/2006 zal een volgende evaluatie van de normeringssystematiek plaatsvinden.

2. Financieel Overzicht Gemeenten

In april 2002 is het eerste *Financieel Overzicht Gemeenten* verschenen. Het rapport geeft (meerjarig) zowel een terugblik als een vooruitblik op de financiële situatie van de gemeenten. De gebruikte analysemethodiek is afgestemd met de VNG en het IPO. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft over de methodiek positief geadviseerd. Doel van het FOG is een beter gefundeerd oordeel mogelijk te maken over de rekenkundige uitkomsten van de normeringssystematiek voor het gemeentefonds. Het overzicht geeft op macro-niveau een integraal beeld van de inkomsten, de uitgaven (uitgesplitst naar de clusters van het gemeentefonds) en de financiële positie van de gemeenten. Het ondersteunt het Rijk en de VNG bij het halfjaarlijkse overleg over de rekenkundige uitkomsten van de normering. Daarbij is het uitgangspunt dat de groei van de algemene middelen toereikend moet zijn om het gewenste voorzieningenniveau te handhaven, rekening houdend met prijs-, volume- en taakmutaties.

Terugblik over de jaren 1997–2002

Tussen 1997 en 2002 is de financiële positie van gemeenten verbeterd. De financiële mogelijkheden van de gemeenten om hun verantwoordelijkheden in autonomie in te vullen, zijn toegenomen. Aan de inkomstenkant blijken de algemene middelen van de gemeenten, uitgaand van het takenpakket 1997 en rekening houdend met de inflatie, aanzienlijk te zijn toegenomen. Dit is ook het geval als zij worden uitgedrukt per inwoner. Zo steeg de uitkering uit het gemeentefonds van € 646 naar € 683 per inwoner, terwijl de eigen inkomsten toenamen van € 306 naar € 360 per inwoner. Aan de uitgavenkant was er derhalve ruimte voor intensiveringen. De uitgaven kwamen € 87 per inwoner hoger uit. Op vrijwel alle gemeentelijke taakclusters die het gemeentefonds onderscheidt, zijn extra

uitgaven gerealiseerd. Belangrijke intensiveringen in zowel absolute als relatieve zin hebben zich voorgedaan bij de uitgavenclusters Zorg en Openbare orde en veiligheid.

Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat het eigen vermogen van de gemeenten is gestegen met 66%. In 1996 bedroeg het circa € 13,4 miljard, in 2000 circa € 22,3 miljard (lopende prijzen). Het vreemd vermogen nam af van € 45,8 miljard in 1996 tot € 38,4 miljard in 2000 (eveneens in lopende prijzen). Deze cijfers indiceren een duidelijke verbetering van de vermogenspositie van gemeenten, ondanks het feit dat harde conclusies moeilijk te trekken zijn. Voor een goede beoordeling van de ontwikkeling is meer informatie nodig over de wijze waarop de gemeenten vermogenswaarden boeken en over de risico's waarmee de gemeenten worden geconfronteerd.

Vooruitblik voor 2003–2006

In het *Financieel Overzicht Gemeenten 2002* is tevens de verwachte ontwikkeling geschetst van de inkomsten en de kosten van de gemeenten voor de periode 2003–2006. Het verschil tussen deze twee bepaalt de financiële ruimte voor de komende jaren. Is dit verschil positief, dan hebben de gemeente een vrije beleidsruimte zonder dat ombuigingen noodzakelijk zijn.

Deze vooruitblik kon dit voorjaar nog niet geheel uitgewerkt worden vanwege de verkiezingen en de kabinetswisseling. Het is nu mogelijk om de voornemens van het nieuwe kabinet en de laatste economische inzichten mee te wegen. Tabel 4 geeft het meerjarenbeeld op grond van de huidige gegevens.

De huidige verwachting is dat de kosten van de gemeenten tot 2006 met € 2 miljard zullen stijgen als gevolg van prijsstijgingen en areaal-uitbreiding (bevolkingsgroei, e.d.). Daartegenover staat een vermindering van de gemeentelijke kosten van bijna € 1,3 miljard bij gemeentelijke taken, die specifiek gefinancierd worden via de begroting van SZW. Het betreft hier de voornemens in het Strategisch Akkoord op het terrein van de bijstandsverlening en de reïntegratie (FWI). Per saldo zullen de gemeentelijke kosten dus toenemen met ruim € 0,7 miljard.

De gemeentelijke inkomsten zullen een groei te zien geven van ruim € 2 miljard op grond van de koppeling van de omvang van het fonds aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven (accres). Inclusief de afname van de specifieke uitkeringen met € 1,3 miljard (zie boven), de afschaffing van de OZB op woningen, de compensatie daarvan via het gemeentefonds, etc. zullen de gemeentelijke inkomsten tot 2006 per saldo toenemen met ruim € 1,1 miljard.

De tabel geeft aan dat hieruit in de komende kabinetsperiode een vrije bestedingsruimte resulteert van in totaal bijna € 0,4 miljard.

Tabel 4. Financieel overzicht gemeenten – vooruitblik 2003- 2006 (geactualiseerd beeld in miljoenen euro)¹

	2003	2004	2005	2006
<i>Kostenontwikkeling</i>	128	287	550	812
– Taakmutaties algemeen	62	13	24	34
– Taakmutaties specifiek	– 545	– 871	– 1 097	– 1 305
– Areaal	140	287	407	532
– Prijzen	470	858	1 216	1 551
<i>Inkomstenontwikkeling</i>	293	553	885	1 187
– Taakmutaties	7	– 59	1 610	1 605
– Accres	700	1 236	1 726	2 200
– OZB	112	212	– 1 405	– 1 378
– OEM	20	36	51	64
– Specifieke uitkeringen	– 545	– 871	– 1 097	– 1 305
<i>Financiële ruimte</i>	166	267	335	374

¹ De eerdere versie van deze tabel was opgenomen in het FOG 2002 dat bij brief van 19 april 2002 aan de Tweede Kamer is voorgelegd (zie Kamerstukken II, 2001–2002, 28 000 B en C, nr. 21).

Verdeling

1. 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 aansluiting van de verdeling van de gemeentefondsmiddelen bij de kostenstructuur van de gemeenten. Deze rapportage wordt uitgevoerd door de fondsbeheerders. In het POR 2003 (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 gemeente-begrotingen en -rekeningen ten opzichte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Uit het POR 2003 blijkt dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds ook op clusterniveau over het algemeen goed blijft aansluiten bij de begrote netto-uitgaven van de gemeenten.
2. Daarnaast kan het aantal artikel 12-aanvragen ook deels als een indicator voor de mate waarin de indeling adequaat is beschouwd worden. Als een gemeente er structureel niet in slaagt haar noodzakelijke uitgaven te bekostigen, kan zij de fondsbeheerders om een aanvullende uitkering (artikel 12-uitkering) vragen. De omvang van het aantal artikel 12-gemeenten en het daarmee gepaard gaande geraamde bedrag heeft de laatste jaren een dalende ontwikkeling laten zien en lijkt zich te stabiliseren.

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

Tabel 5: Aantal gemeenten dat beroep doet op een aanvullende uitkering (artikel 12) en het geraamde bedrag van de verstrekte aanvullende uitkeringen (in € 1 000)

	1990	1995	1999	2000 ¹	2001	2002
aantal gemeenten	17 ²	21 ²	7	8	4	4
artikel 12-uitkering	55 084	81 059	29 320 ³	96 656 ³	16 924 ³	17 941 ³

¹ Het hoge bedrag van dit jaar werd grotendeels veroorzaakt door de uitkering aan de gemeente Gouda.

Voor uitsplitsing zie Verdiepingsbijlage.

² exclusief Amsterdam

³ exclusief terugbetaling Den Haag ad € 82 504 000

2.2.3 Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de verplichtingen, de uitgaven als de ontvangsten de budgettaire gevolgen van beleid van het gemeentefonds weergegeven. Hiermee worden de integrale uitgaven die samenhangen met de samengestelde beleidsdoelstelling uit § 2.2.1 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 6: Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1 000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verplichtingen	12 292 444	12 926 570	13 426 164	12 249 940	14 009 658	14 005 140	13 998 924
Uitgaven	12 159 071	13 068 602	13 217 426	12 040 751	13 800 920	13 796 402	13 790 185
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
1. Kosten Financiële-verhoudingswet	1 591	2 496	2 496	2 496	2 496	2 496	2 496
2. Kosten Waarderingskamer	727	1 120	1 075	1 075	1 075	1 075	1 075
3. Budget A&O-fonds	4 439	4 572	4 828	4 828	4 828	4 828	4 828
<i>Programmauitgaven</i>							
1. Algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen	11 980 789	12 963 403	13 118 458	11 947 963	13 714 017	13 725 317	13 735 402
2. Integratie-uitkeringen ¹	171 525	97 011	90 569	84 389	78 504	62 686	46 384
Ontvangsten							
<i>Apparaatsontvangsten</i>							
1. Terugontvangsten Waarderingskamer	0	PM	PM	PM	PM	PM	PM
<i>Programma-ontvangsten</i>							
1. Ontvangsten ex. Art. 4. Fvw	12 159 071	13 068 602	13 217 426	12 040 751	13 800 920	13 796 402	13 790 185

¹ Voor uitsplitsing zie Verdiepingsbijlage.

Deze tabel is exclusief de kosten in de zin van materiële en personele uitgaven van de fondsbeherende directies bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Het verschil in enig jaar tussen de verplichtingen en de uitgaven wordt veroorzaakt door de behoedzaamheidsreserve (€ 208 739 000), die wel in de verplichtingenstand wordt meegenomen, maar pas in het jaar na afloop van het begrotingsjaar doorgaans tot uitkering komt. De behoedzaamheidsreserve wordt dan verrekend met de nacalculatie van de accressen. Het verplichtingenbedrag voor 2003 van de algemene uitkering c.a. en de aanvullende uitkeringen bedraagt € 13 118 458 vermeerderd met € 208 739 000 wat resulteert in € 13 327 196. Zie ook wetsartikel 3.

2.2.4 Budgetflexibiliteit

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

Ten aanzien van de te beïnvloeden *omvang* van de uitgaven kan opgemerkt worden dat de – met ingang van het begrotingsjaar 1995 ingevoerde – 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 (In zoverre dat een verandering in de rijksuitgaven leidt tot een verandering van de omvang van de uitgaven van het gemeentefonds. Hier wordt met budgetflexibiliteit dus niet de juridische verplichting van de uitgaven bedoeld). Tot de normeringsmethode behoort tevens een bestuurlijke weging van de uitkomsten van de normering. Deze geeft de mogelijkheid om – indien nodig – na overleg tussen het Rijk, de VNG en het IPO af te wijken van de rekenkundige uitkomsten.

Ter informatie geeft de tabel hieronder de accressen voor het gemeentefonds op basis van de stand Miljoenennota 2003. Dit is inclusief de wijziging van de berekening van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Tabel 7: Accressen stand Miljoenennota 2003					
Uitkeringsjaar	1999	2000	2001	2002	2003
Accres-percentage	5,69%	6,74%	8,00%	4,99%	5,35%
In mln. euro's	580,2	734,2	936,9	617,5	699,8

2.2.5 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. Dit is in tegenstelling tot de overige inkomstenbronnen van gemeenten, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten uit gebruikersbijdragen. 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 55² maatstaven. Dit verdeelsysteem stelt gemeenten in staat hun voorzieningen op een onderling gelijkwaardig niveau te brengen bij een globaal gelijk belastingniveau en rekening

² Zoals weergegeven in de meicirculaire 2002 gemeentefonds.

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 berekenen van de beleidsdoelstelling. De uitkering uit het gemeentefonds vormt voor gemeenten een belangrijke bekostigingsbron en is vrij aanwendbaar. De uitgaven die met deze algemene middelen uit het gemeentefonds worden bekostigd, zijn niet constant. Zij ontwikkelen zich onder invloed van prijsstijgingen en maatschappelijke en politieke omstandigheden. Daarom is een regelmatige bijstelling van de omvang van het fonds noodzakelijk. Dit wordt gerealiseerd met de hulp van de normeringssystematiek, die bijgestuurd kan worden door bestuurlijke weging. In § 2.2.2 is de werking van deze systematiek toegelicht.

2.2.6 Groeiparaagraaf

De ontwerpbegroting 2002 noemde in de groeiparaagraaf 4 groeiaspecten. Ten opzichte van de ontwerpbegroting 2002 zijn de groeiaspecten «het verbeteren van de algemene en operationele doelstellingen», «de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens c.q. van beleidsinformatie» en «het aspect van derde-informatie» onveranderd gebleven. In het kader van «het verbeteren van reguliere en/of niet-reguliere prestatiegegevens» wordt bezien of het *Financieel Overzicht Gemeenten* en het Periodiek OnderhoudsRapport nadere informatie zal opleveren in zoverre dat het voortschrijdend inzicht tot nieuwe of verbeterde prestatiegegevens zal leiden.

3 VERDIEPINGSBIJLAGE

Deze bijlage geeft voor het gemeentefonds de opbouw van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand van de ontwerpbegroting gemeentefonds 2002 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2003. De mutaties die hierin worden genoemd die betrekking hebben op de Nota van Wijziging en de amendementen op de begroting 2002, op de 1e suppletore begroting 2002 inclusief meerjarige doorwerking kunt u in genoemde begrotingsstukken terugvinden (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000B, nrs. 6 (herdruk), 15 en 16, en Kamerstukken II 2001/02, 28 310, nr. 1 (is de eerste suppletore begroting)). De nieuwe mutaties worden toegelicht.

Sinds de invoering van de VBTB-artikelindeling (de ontwerpbegroting 2002) zijn de verschillende integratie-uitkeringen in één artikelonderdeel 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.

3.1 Opbouw verplichtingen, uitgaven en ontvangsten vanaf de vorige ontwerpbegroting

Verplichtingen

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de verplichtingen van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2002 naar de stand ontwerpbegroting 2003.

Tabel 8: Verplichtingen (in € 1 000)								
	T/m 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand ontwerpbe- groting 2002			12 490 478	12 613 951	12 620 849	12 694 368	12 689 150	
Mutatie Nota v. Wijziging en amendementen op 2002			- 17 530	- 17 530	- 17 530	- 6 530	- 6 530	
Mutatie 1e suppl. Wet 2002			451 038	316 169	316 869	317 519	318 219	
Amendement op 1e suppl.			-	-	-	-	-	
Nieuwe mutaties Stand ontwerpbe- groting 2003		12 292 444	12 926 570	13 426 164	12 249 490	14 009 658	14 005 140	13 998 924
Wat nog niet tot uitbetaling is gekomen	46 087	17 899	PM	PM	PM	PM	PM	PM

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het gemeentefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2002 naar de stand ontwerpbegroting 2003.

Tabel 9: Uitgaven (in € 1 000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stand ontwerpbegroting 2002	12 098 426	12 281 739	12 405 213	12 412 110	12 485 629	12 480 411	
Mutatie Nota van Wijziging en amendementen op 2002		– 17 530	– 17 530	– 17 530	– 6 530	– 6 530	
Mutatie 1e suppl. Wet 2002		801 809	316 169	316 869	317 519	318 219	
Amendement op 1e suppl.		–	–	–	–	–	
Nieuwe mutaties		2 584	513 574	– 670 698	1 004 302	1 004 302	
Stand ontwerpbegroting 2003	12 159 071	13 068 602	13 217 426	12 040 751	13 800 920	13 796 402	13 790 185

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 2002 hebben voorgedaan, toegelicht.

Tabel 10: Nieuwe mutaties sinds de eerste suppletore begroting 2002, uitgaven en verplichtingen (in € 1 000)

Mutatie	2003	2004	2005	2006	2007
1. Accres 2003	491 099	491 099	491 099	491 099	491 099
2. Strategisch Akkoord: Afschaffen categoriaal inkomensbeleid		– 70 000	– 70 000	– 70 000	– 70 000
3. Strategisch Akkoord: Afschaffen f 100 op lokale lasten			– 325 000	– 325 000	– 325 000
4. Strategisch Akkoord: Afschaffen OZB woningen			2 000 000	2 000 000	2 000 000
5. BTW-Compensatiefonds (toevoeging groei)	5 949	5 949	5 949	5 949	5 949
6. BTW-Compensatiefonds (uitname)		– 1 114 272	– 1 114 272	– 1 114 272	– 1 114 272
7. Jeugdgezondheidszorg (0–4 jarigen)	15 800	15 800	15 800	15 800	15 800
8. Leerlingenvervoer	726	726	726	726	726
Totaal	513 574	– 670 698	1 004 302	1 004 302	1 004 302

De mutaties 1 t/m 7 zijn reeds toegelicht in § 2.2. Beleidsmutaties.

Overige mutaties:

Leerlingenvervoer

De bekostiging van het schoolvervoer voor gehandicapte leerlingen, die regulier basis- en voortgezet onderwijs volgen, viel tot 1 augustus 2002 onder de verantwoordelijkheid van het Landelijk instituut sociale verzekering (het Lisv is inmiddels opgegaan in Uitvoering Werknemers-verzekeringen). Het Lisv was bevoegd dit vervoer te vergoeden op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA). Vanuit de één loket-gedachte wordt per 1 augustus 2002 het schoolvervoer van gehandicapte leerlingen, evenals het leerlingenvervoer Speciaal Basisonderwijs, bij de gemeenten ondergebracht (zie Kamerstukken II 2000–01, 27 884, nr. 3).

Hiervoor wordt van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor 2002 een bedrag van € 303 000 (vijftwaalfde van het jaartotaal) en vanaf 2003 structureel een bedrag van € 726 000 overgeheveld naar het gemeentefonds.

3.2 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. Momenteel bestaan er overgangsregimes voor het afschaffen van de precariobelasting, het wegvallen van WUW-bijdragen in de kapitaallasten van wegen en water, vanwege het Verdi-convenant (de apparaatskosten Verdi) en de decentralisatie onderwijshuisvesting. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de integratie-uitkeringen in het gemeentefonds.

Tabel 11: Integratie-uitkeringen, stand Ontwerpbegroting 2003 (in € 1 000)

Omschrijving	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
WUW-middelen	57 516	53 130	49 196	44 901	39 775	35 629	30 998
Huisvesting onderwijs	67 198	–	–	–	–	–	–
Verdi	2 564	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587	2 587
Precariobelasting	44 247	41 295	38 787	36 901	36 143	24 471	12 799
Totaal¹	171 525	97 011	90 569	84 389	78 504	62 686	46 384

¹ Het totaal kan afwijken van de som der delen door afrondingsverschillen.

In vergelijking met de ontwerpbegroting 2002 is de stand van de integratie-uitkering precariobelasting veranderd. Het integratie-traject precariobelasting is verlengd tot en met 2007 om de zwaarste herverdeel-effecten te vermijden. In een eerste periode van drie jaren (2002–2004) wordt de integratie-uitkering afgebouwd met een maximaal herverdeel-effect per gemeente van € 0,91 per inwoner per jaar. In een tweede periode van drie jaren (2005–2007) wordt de integratie-uitkering verwerkt, die in 2004 nog resteert voor 14 gemeenten. Het tijdelijk besluit integratie-uitkering personele middelen VERDI heeft werking tot en met 2002.

Momenteel vindt overleg plaats over de toekomst van deze uitkering. Voor 2003 is besloten dat de integratie-uitkering ongewijzigd wordt gehandhaafd. Voor de jaren na 2003 is het bedrag gelijk gehouden in afwachting van de nadere besluitvorming.

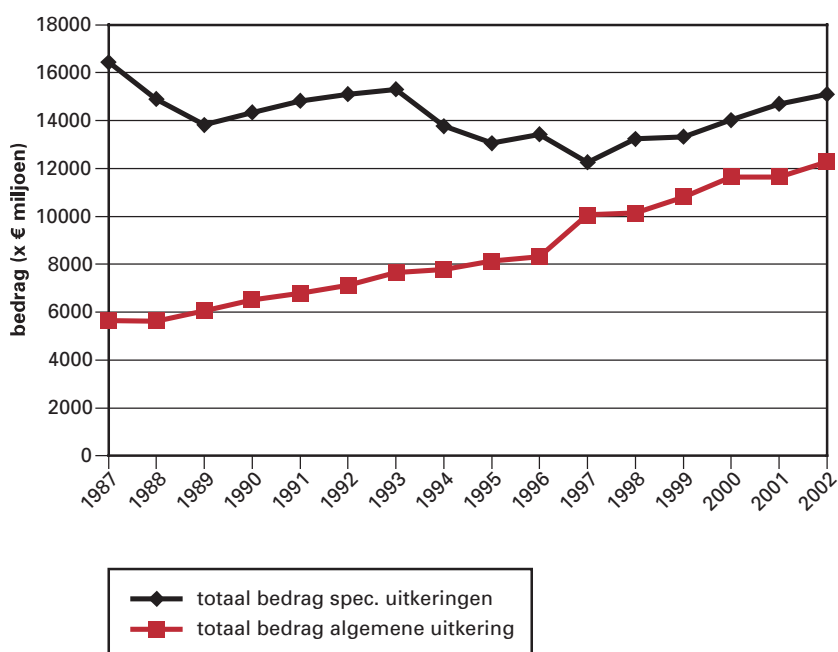
3.3 Specifieke uitkeringen en eigen inkomsten

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 (gemeentefonds en eigen inkomsten) 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.

Grafiek 1: Verhouding algemene en specifieke uitkeringen



In 2002 is met specifieke uitkeringen een totaalbedrag van circa € 16,2 miljard gemoeid (in 2001 circa € 15,7 miljard). Van dit bedrag gaat € 13,3 miljard (82%) naar de gemeenten. Van de rest gaat € 1,1 miljard (6,9%) naar de provincies en € 1,1 miljard (6,5%) naar de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)-organen en de Kaderwetgebieden. De drie grootste specifieke uitkeringen aan gemeenten zijn de Financieringswet Abw, loaw

en loaz (SZW) met € 4,2 miljard, de Wet Sociale Werkvoorziening (SZW) met € 2,0 miljard en de Bijdrage personeelskosten voor het primair onderwijs (OCW) met € 1,5 miljard.

Eigen inkomsten

De Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2002, de bron voor deze paragraaf, gaat in op alle lokale heffingen, en dus niet alleen op gemeentelijke heffingen. Zoals de onderstaande tabel laat zien, zijn de opbrengsten van de belangrijkste lokale heffingen in 2002 gestegen met 6,2%. In 2001 bedroeg de stijging 7,7%.

Tabel 12: Opbrengsten belangrijkste lokale heffingen (in miljoenen euro's)			
	2001	2002	Mutatie
OZB ¹	2 507	2 657	+ 6,0%
Reinigingsheffingen ¹	1 144	1 206	+ 5,4%
Rioolrechten ¹	672	725	+ 7,9%
Overige grote lokale heffingen ²	2 310	2 456	+ 6,3%
Totaal	6 633	7 044	+ 6,2%

Bron: Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2002

¹ Netto cijfers, dit wil zeggen opbrengsten na aftrek met de budgettaire omvang van de f 100-maatregel (€ 45,38-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 reële termen 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 grootheid. 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 genoemd³. 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 2001 en 2002 hebben ondergaan. Daarbij wordt rekening gehouden met de lokale lastenverlichting die ook dit jaar is gegeven.

³ De voor de decentrale overheden gehanteerde definitie van de microlastenontwikkeling wijkt af van de definitie voor de rijksbelastingen.

Tabel 13: Ontwikkeling lokale heffingen (in miljoenen euro's)

	2001	2002
<i>Gezinshuishoudingen</i>		
Bijdrage aan de opbrengst ¹	7,3%	6,9%
Ontwikkeling relevante macro-economische grootheid	11,2%	5,7%
Microlastenontwikkeling	- 155	50
<i>Bedrijven en instellingen</i>		
Bijdrage aan de opbrengst ¹	8,4%	3,8%
Ontwikkeling relevante macro-economische grootheid	6,1%	5,0%
Microlastenontwikkeling	15	- 20

Bron: Monitor Inkomsten uit Lokale heffingen 2002

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 2002 toe met 6,9%. Indien dit wordt afgezet tegen de ontwikkeling van het macro economische nominaal beschikbaar gezinsinkomen betekent dit een microlastenstijging van € 50 miljoen.

De microlasten voor bedrijven en instellingen zijn in 2002 gedaald met € 20 miljoen.

Het kabinet is van oordeel dat in het licht van de macro-economische ontwikkelingen in 2002 sprake is van een beheerste ontwikkeling van de lokale heffingen.

f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel)

Vanaf 2000 hebben gemeenten meer vrijheid bij de vormgeving van de lastenverlichting in het kader van de f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel). De meeste gemeenten (corresponderend met 83% van het aantal woonruimten) blijken ook in 2002 € 45,38 in de vorm van een vast bedrag toe te kennen. Het aantal gemeenten dat een bedrag tussen de € 34,03 en € 45,37 uitkeert is licht toegenomen (van 10% van de woonruimten naar 12%). Het aantal gemeenten (en woonruimten daarin) dat de € 45,38 verdisconteerd heeft in de tarieven is afgenomen (1% van de woonruimten in 2002 tegen 7% in 2001). De toekomst van de f 100-maatregel (€ 45,38-maatregel) is al in paragraaf 2.1 besproken.

Kwijtscheldingsbeleid

Het aantal gemeenten dat een normpercentage van 100% hanteert, is verder gestegen naar 97,7% (was 96,9).⁴ Ook het aantal waterschappen dat een normpercentage van 100% hanteert stijgt in 2002 verder. Beide ontwikkelingen zorgen ervoor dat meer belastingplichtigen in aanmerking komen voor kwijtschelding en dat gemiddeld genomen een groter deel van de aanslagen wordt kwijtgescholden. Het overgrote deel van de belastingplichtigen met de laagste inkomens betaalt hierdoor geen lokale heffingen.

De beleidsruimte voor gemeenten om een eigen inkomstenbeleid te voeren wordt, als verwoord in het Strategisch Akkoord, beperkt. Daar-

⁴ Om vast te stellen of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt wordt eerst nagegaan of er vermogen aanwezig is. Zo ja, dan kan geen kwijtschelding worden verleend; zo nee, dan dient vervolgens de betalingscapaciteit te worden vastgesteld. Dit wordt berekend als het verschil tussen het netto besteedbaar inkomen en de kwijtscheldingsnorm. Hoe hoger het normpercentage hoe hoger de kwijtscheldingsnorm en derhalve hoe lager de betalingscapaciteit. Het opeisbare bedrag bedraagt 80% van de betalingscapaciteit.

naast zal in het kader van de armoedeval naar een evenwicht worden gezocht tussen de bestrijding van de armoedeval en een adequate inkomstenbescherming, dus wordt ook gekeken naar het kwijtscheldingsbeleid. In individuele gevallen kan door gemeenten ondersteuning worden verleend.

**Periodiek
Onderhouds
Rapport
gemeentefonds
2003**

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING EN SAMENVATTING	33			
1.1	Inleiding	33	2.2.21	Nieuwe wet ruimtelijke ordening (POR2002 § 4.2.5-6)	51
1.1.1	Doel van het POR	33	2.2.22	Waterbeleid 21 ^e eeuw (POR2002 § 4.2.6-5)	52
1.1.2	Opzet van het POR	33	2.2.23	Gebundelde doeluitkering (GDU): kleine infrastructuur/integratieuitkering Verdi, decentralisatiemiddelen infrastructuur (POR2002 § 2.2.14; 4.2.6)	52
1.2	Achtergronden van het POR	33	2.2.24	Inkomensondersteuning aan langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief en gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid (nieuw)	53
1.2.1	Oorsprong van het POR	33	2.2.25	Kinderopvang en buitenschoolse opvang (POR2002 § 4.2.9-3)	54
1.2.2	Plavat en F.O.G.: naar een verbreding van het POR	34	2.2.26	Algemeen maatschappelijk werk (POR2002 § 4.2.9-9)	54
1.2.3	De fasen van het periodiek onderhoud	34	2.2.27	Indicatiestelling (POR2002 § 4.2.9-11)	55
1.3	Samenvatting POR2003	34			
1.3.1	Hoofdstuk 2: Voortgang agenda van het POR2002	34			
1.3.2	Hoofdstuk 3: De Scan	35			
1.3.3	Hoofdstuk 4: Beleidsvoornemens van het Rijk	35			
1.3.4	Onderhoudsagenda 2003	36			
2.	STAND VAN ZAKEN UITVOERING ONDERHOUDS- AGENDA POR2002	38	3.	SCAN	56
2.1	Inleiding	38	3.1	Inleiding	56
2.2	Stand van Zaken	38	3.2	Conclusies	56
2.2.1	Ijkpunt Volkshuisvesting/Ruimtelijke ordening/ Stadsvernieuwing (VHROSV) (nieuw)	38	3.3	Achterliggende methodiek bij de scan	57
2.2.2	Onderzoek clusters Bijstand en Zorg w.o. openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg (POR2002 § 2.2.7; 3.5.4)	39	3.3.1	De onderdelen van de scan	57
2.2.3	Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding Rijk–gemeenten (Plavat) (POR2002 §2.2.19)	41	3.3.2	Uitbreiding van de scan	58
2.2.4	Bodemgesteldheid (nieuw)	41	3.4	Trendanalyses	60
2.2.5	C2000 (POR2002 § 4.2.2-1)	42	3.4.1	Gemeentelijke kostenstructuur vanuit de gemeente- lijke begrotingen	61
2.2.6	Doeluitkering brandweer (POR2002 § 2.2.2)	42	3.4.2	De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten vanuit de gemeentelijke begrotingen	62
2.2.7	Integraal Veiligheidsprogramma (IVP)(POR2002 § 4.2.2-2)	43	3.4.3	Veronderstelde kostenstructuur en belasting- capaciteit bezien vanuit de algemene uitkering	63
2.2.8	Dualisering gemeentebestuur(POR2002 § 4.2.2-5)	43	3.4.4	De scan: veronderstelde – versus feitelijke kosten- structuur	68
2.2.9	Bommenregeling (nieuw)	44	4.	INVENTARISATIE VAN BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK	74
2.2.10	Leerlingmaatstaf/Integratie VO, MAVO en VSO (POR2002 § 2.2.3)	44	4.1	Inleiding	74
2.2.11	Leerlingvervoer (POR2002 § 4.4.3-1)	45	4.2	Beleidsvoornemens per ministerie	74
2.2.12	Onderwijshuisvesting: onderdeel onderhoud (nieuw)	46	4.2.1	Ministerie van Justitie	74
2.2.13	Jonge Monumenten/aanpassing bekostiging Monumentenzorg (POR2002 § 2.2.8)	46	4.2.2	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks- relaties	76
2.2.14	Archeologie (POR2002 § 4.2.3-10)	47	4.2.3	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	78
2.2.15	Gemeentefonds en lokale omroep (POR2002 § 4.2.3-8)	47	4.2.4	Ministerie van Financiën	80
2.2.16	BTW-compensatiefonds (POR2002 § 2.2.12)	48	4.2.5	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Mileubeheer	81
2.2.17	Kostenplafond WOZ, afschaffing OZB-woningen (POR2002 § 2.2.20)	48	4.2.6	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	84
2.2.18	Modernisering instrumentarium geluidshinder (MIG) (POR2002 § 4.2.5-1)	49	4.2.7	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	86
2.2.19	Beleidsvernieuwing bodemsanering (POR2002 § 4.2.5-2)	49	4.2.8	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	86
2.2.20	Nota «Op grond van nieuw beleid» (POR2002 § 4.2.5-4)	50	4.2.9	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	89
			5.	WERKPROGRAMMA 2003 VOOR DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN	92
			5.1	Kader en achtergrond	92
			5.2	Lijst van onderwerpen voor advisering	92

1. INLEIDING EN SAMENVATTING

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel van het POR

Het doel van het POR is tweeledig:

- In de eerste plaats biedt het POR inzicht in de voortgang van de onderhoudsagenda van het POR2002 en in de onderhoudsagenda van de beheerders voor 2003 op het terrein van de financiële verhouding Rijk-gemeenten.
- In de tweede plaats verschaft het POR inzicht in de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds gedurende de afgelopen periode in relatie tot de ontwikkelingen in de kostenstructuur bij de gemeenten.

1.1.2 Opzet van het POR

Het voorliggende POR is het zesde in de reeks. Het zwaartepunt ligt bij de agenda voor 2003, die aan het eind van dit hoofdstuk is weergegeven. De opbouw van het POR is als volgt.

In hoofdstuk 2 wordt weergegeven hoe het staat met de uitvoering van de agenda van het POR2002: welke punten zijn afgerond en kunnen dus worden afgevoerd, en welke punten zijn nog niet afgerond en maken dus deel uit van de agenda 2003?

In hoofdstuk 3 – de zogenoemde scan – worden de bevindingen gegeven van de confrontatie van de gemeentelijke begrotingsgegevens met de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In dit hoofdstuk wordt de kernvraag van het POR beantwoord, nl.: is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten? Hoofdstuk 4 gaat in op de beleidsvoornemens van het Rijk die mogelijk gevolgen kunnen hebben voor de gemeentelijke financiën. Ook hoofdstuk 3 en 4 kunnen punten voor de agenda 2003 opleveren.

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 wordt eerst in § 1.2 kort ingegaan op de achtergronden van het POR. § 1.3 bevat vervolgens een korte samenvatting van de verschillende hoofdstukken, gevolgd door de agenda 2003.

1.2 Achtergronden van het POR

1.2.1 Oorsprong van het POR

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). Dit rapport wordt als bijlage bij het begrotingsstuk van het gemeentefonds aan de Tweede Kamer aangeboden.

In het POR1998 en het POR2002 is uitgebreid ingegaan op de opbouw en methode van het POR.

1.2.2 Plavat en F.O.G.: naar een verbreding van het POR

Het Plan van aanpak Transparantie in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat, zie ook § 2.2.3) beoogt meer inzicht te geven in de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten. Daarmee kunnen de fondsbeheerders een beter gefundeerd bestuurlijk oordeel over de ontwikkeling van de financiële verhouding geven. In het voorjaar verschijnt er een zogenoemd Financieel overzicht gemeenten (F.O.G.) ten behoeve van het bestuurlijk overleg over de uitkomsten van de normering. Waar in het POR de vraag naar de verdeling van de middelen centraal staat (gericht op een mogelijke aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds), staat in het F.O.G. de vraag centraal of de gemeenten over voldoende middelen – daaronder begrepen de eigen inkomsten en overige eigen middelen van de gemeenten – kunnen beschikken om hun taken naar eigen inzicht uit te voeren (gericht op mogelijke besluitvorming over het accres).

Het Plavat heeft ook voor het POR zijn gevolgen. Zo is het de bedoeling om bij de scan (hoofdstuk 3) ook gebruik te maken van gemeentelijke rekeningcijfers die in het kader van het F.O.G. beschikbaar komen; dit POR biedt daarvoor een eerste aanzet. Daarnaast verschuift de oriëntatie van het POR: waar het POR in het verleden overwegend gericht was op beleidsvoornemens (hoofdstuk 4) en agendaonderwerpen (hoofdstuk 1 en 2) die primair het gemeentefonds raakten, zal het POR in de toekomst inzicht moeten geven in al die beleidsvoornemens en agendaonderwerpen die gevolgen hebben voor de taken/taakuitvoering en de kosten van gemeenten, en de financiële verhouding in brede zin. Dit mede om een goede aansluiting op en voeding van het F.O.G. te verkrijgen, ook in relatie met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Het is de bedoeling dat het Plavat-project in 2005 wordt afgerond; de gebruikswaarde van F.O.G. en POR voor bestuurders moet dan optimaal zijn.

1.2.3 De fasen van het periodiek onderhoud

De fondsbeheerders onderscheiden drie onderhoudsfasen: de signaleringsfase, de onderzoeksfase en de aanpassingsfase. De fasen worden van elkaar gescheiden door expliciete bestuurlijke besluitvorming. In de signaleringsfase worden (beleids)ontwikkelingen gesignaleerd die mogelijke gevolgen voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds zouden kunnen hebben en wordt beslist of er aanleiding is om gericht nader onderzoek naar de ontwikkelingen te verrichten. In de onderzoeksfase wordt dit onderzoek verricht en wordt op basis van de resultaten daarvan beslist om al dan niet tot aanpassing van het verdeelstelsel over te gaan. In de aanpassingsfase wordt deze aanpassing concreet vorm gegeven, inclusief de ingroei en implementatie.

1.3 Samenvatting POR2003

1.3.1 Hoofdstuk 2: Voortgang agenda van het POR2002

- De agenda van het POR2002 is op hoofdlijnen conform de voornemens uitgevoerd.
- Een tweetal onderwerpen is in het afgelopen jaar tot een afronding gekomen, namelijk het onderwerp gemeentefonds en lokale omroep (§ 2.2.15) en het BTW-compensatiefonds (§ 2.2.16).

De onderhoudsagenda van het POR2002 bevatte een groot aantal onderwerpen afkomstig uit hoofdstuk 4 van het POR2002 (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 reeds is 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 Arbeidsmarktproblematiek (POR2002 § 4.2.2.-4), Interimregeling Duurzaam Veilig (POR2002 § 4.2.6-4); (voor dit onderwerp zij overigens verwezen naar het POR Pf), en SuWi (POR2002 § 4.2.8.-2).

Onderwerpen die in de loop van het afgelopen jaar aan de onderhoudsagenda 2002 zijn toegevoegd en waarover derhalve ook verslag wordt gedaan zijn ijkpunt VHROSV (§ 2.2.1), Bodemgesteldheid (§ 2.2.4), de Bommenregeling (§ 2.2.9) en Inkomensondersteuning aan langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief en gemeentelijk en categoriaal inkomensbeleid (§ 2.2.24). Over één onderwerp van de onderhoudsagenda 2002 wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan. Het gaat om het onderwerp 5-nota RO Stedelijke netwerken (POR2002 § 4.2.5-4).

1.3.2 Hoofdstuk 3: De scan

Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen van de scan weer: de analyse van de feitelijke ontwikkeling van de gemeentelijke kostenstructuur (afgeleid uit de gemeentelijke begrotingen), ter toetsing van de accuraatheid van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

- Voorzover er wel sprake is van substantiële afwijkingen
 - treden deze op bij clusters die reeds worden herijkt, of
 - hebben deze afwijkingen een boekingstechnische achtergrond, of
 - zijn deze het gevolg van de beleidskeuzen van gemeenten, en niet van mogelijk relevante structuurkenmerken
- De scan geeft derhalve geen aanleiding tot nader onderzoek; het verdeelstelsel sluit aan op de kostenstructuur van de gemeenten.

1.3.3 Hoofdstuk 4: Beleidsvoornemens van het Rijk

Artikel 2 van de Fvw vereist dat bij beleidsvoornemens van het Rijk die wijzigingen in de (uitvoering van 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 kunnen onderdeel uitmaken van de agenda 2003 (zie § 1.3.4). De vraag die leidend is bij de afweging of een onderwerp uit hoofdstuk 4 al of niet op de onderhoudsagenda wordt geplaatst is: «Zal het komend jaar naar verwachting worden gewerkt aan de concretisering van het bestuurlijke en financiële arrangement van het beleidsvoornemen, zal dit naar verwachting leiden tot een wijziging in de (uitvoering van) taken en de kosten van gemeenten, en is derhalve betrokkenheid van de fondsbeheerders bij dit traject vereist?» Het moge duidelijk zijn dat het hier om een inschatting gaat; dat betekent dat er

altijd een kans bestaat dat er onderwerpen op de agenda staan die naderhand niet tot betrokkenheid van de fondsbeheerders aanleiding hebben gegeven, en omgekeerd.

Het gaat om de volgende onderwerpen: Actieprogramma Veiligheid (§ 4.2.1-1), Handhaven op Niveau (§ 4.2.1-5), Wetsvoorstel handhavingsstructuur milieuwetgeving (§ 4.2.5-1), Wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer registratieplicht voor risicovolle situaties met gevaarlijke stoffen (§ 4.2.5-2), 5^e nota RO/stedelijk netverkeer (§ 4.2.5-4), Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer (§ 4.2.6-2), FWI (§ 4.2.8-2), Jeugdbeleid (§ 4.2.9-1), Wet op de Jeugdzorg (§ 4.2.9-2) en WVG/Protocol (§ 4.2.9-5).

Het strategisch akkoord heeft uiteraard gevolgen voor het beleid van de vakdepartementen. In dit POR is verwerkt de uitwerking van het strategisch akkoord voorzover deze reeds in de begrotingen van de vakdepartementen is opgenomen. De komende maanden zullen de beleidsvoornemens van het kabinet verder uitkristalliseren; verwacht mag worden dat dit nog gevolgen zal hebben voor de onderhoudsagenda.

1.3.4 Onderhoudsagenda 2003

Deze paragraaf geeft de belangrijkste onderhoudswerkzaamheden aan de financiële verhouding voor het jaar 2003 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 2003 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 ten slotte wordt aangegeven in welke fase het onderwerp zich vorig jaar (op de agenda van het POR2002) bevond. Ten slotte: «nieuw» in de laatste kolom betekent dat het onderwerp in de loop van 2002 aan de onderhoudsagenda 2002 is toegevoegd.

ONDERHOUDSAGENDA 2003

	agenda 2003	Tweede Kamer	POR2003	agenda 2002
VHROSV	Onderzoek	POR2004	§ 2.2.1	Nieuw
Onderzoek clusters Bijstand en Zorg, w.o. openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg	Onderzoek	POR2004	§ 2.2.2	Onderzoek
Plan van aanpak Transparantie in de financiële verhouding Rijk-gemeenten (Plavat)	Organisatie	Voorjaar 2003	§ 2.2.3	Organisatie
Bodemgesteldheid	Onderzoek	Najaar 2002	§ 2.2.4	Nieuw
Actieprogramma veiligheid	Signalering	POR2004	§ 4.2.1-1	Nieuw
Handhaven op niveau	Onderzoek	POR2004	§ 4.2.1-5	Nieuw
C2000	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.5	Onderzoek
Doeluitkering brandweer	Aanpassing	POR2004	§ 2.2.6	Aanpassing
IVP	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.7	Onderzoek
Dualisering gemeentebestuur	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.8	Onderzoek
Bommenregeling	Signalering	POR2004	§ 2.2.9	Nieuw
Wet bestuur stedelijke regio's	Signalering	POR2004	§ 4.2.2-4	Nieuw
Leerlingmaatstaf / Integratie VO, MAVO en VSO	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.10	Onderzoek
Leerlingenvervoer	Aanpassing	Voorjaar 2003	§ 2.2.11	Aanpassing/ Onderzoek
Onderwijshuisvesting: onderhoud schoolgebouwen V.O.	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.12	Nieuw
Jonge Monumenten / Aanpassing bekostiging monumentenzorg	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.13 § 4.2.3-5	Onderzoek
Archeologie	Aanpassing	Voorjaar 2003	§ 2.2.14	Aanpassing
Kostenplafond WOZ, afschaffing OZB-woningen	Signalering	Voorjaar 2003	§ 2.2.17	Signalering
Modernisering instrumentarium geluidhinder (MIG)	Aanpassing	Voorjaar 2003	§ 2.2.18	Onderzoek
Beleidsvernieuwing bodemsanering	Aanpassing	POR2004	§ 2.2.19	Aanpassing
Nota 'Op grond van nieuw beleid'	Onderzoek	POR2004	§ 2.2.20	Onderzoek
Nieuwe wet ruimtelijke ordening	Onderzoek	POR2004	§ 2.2.21	Onderzoek
Wetsvoorstel handavingsstructuur milieuwetgeving	Onderzoek	POR2004	§ 4.2.5-1	Nieuw
Wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer registratieplicht voor risicovolle situaties met gevaarlijke stoffen en bijbehorend besluit	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 4.2.5-2	Nieuw
5e nota RO / stedelijke netwerken	Onderzoek	POR2004	§ 4.2.5-4	Onderzoek
Waterbeleid 21e eeuw	Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.22	Onderzoek
Integratie-uitkering Verdi	Aanpassing	Voorjaar 2003	§ 2.2.23	Aanpassing
Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer	Signalering	POR2004	§ 4.2.6-2	Nieuw
Interimbesluit Duurzaam Veilig	Signalering	POR2004	§ 4.2.6-4	Nieuw
Aanvullende inkomensondersteuning voor langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief en gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid	Aanpassing	POR2004	§ 2.2.24	Nieuw
FWI	Aanpassing	POR2004	§ 4.2.8-2	Nieuw
WVG / protocol	Signalering	POR2004	§ 4.2.9-5	Nieuw
Kinderopvang en buitenschoolse opvang	Aanpassing	Voorjaar 2003	§ 2.2.25	Aanpassing
Algemeen maatschappelijk werk	Aanpassing	Voorjaar 2003	§ 2.2.26	Aanpassing
Indicatiestelling	Aanpassing/ Onderzoek	Voorjaar 2003	§ 2.2.27	Aanpassing/ Onderzoek
Jeugdbeleid	Onderzoek	POR2004	§ 4.2.9-1	Nieuw
Wet op de Jeugdzorg	Onderzoek	POR2004	§ 4.2.9-2	Nieuw

2. STAND VAN ZAKEN UITVOERING ONDERHOUDSAGENDA POR2002

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 2002 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. Als er «nieuw» staat in plaats van een verwijzing naar het vorige POR dan betekent dit dat het onderwerp in de loop van 2002 aan de onderhoudsagenda is toegevoegd. 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 één onderwerp van de onderhoudsagenda POR2002 wordt in hoofdstuk 4 verslag gedaan, namelijk het onderwerp 5^enota RO/Stedelijke netwerken (POR2002 § 4.2.5-4).

2.2 Stand van Zaken

2.2.1 IJkpunt Volkshuisvesting/Ruimtelijke Ordening/Stadsvernieuwing (VHROSV)(nieuw)

Het Stadsvernieuwingsfonds is vanaf 1 januari 2000 opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). In verband daarmee wordt de verdeelmaatstaf stadsvernieuwing met ingang van 2003 vervangen door een maatstaf ISV, die is afgeleid van de eigen bijdragen die de gemeenten geacht worden te leveren aan ISV-projecten in de periode 2000–2004 (zie POR2002, § 2.2.13). Een deel van de middelen van de maatstaf stadsvernieuwing is verdeeld over de overige maatstaven van het uitgavencluster Volkshuisvesting/Ruimtelijke Ordening/Stadsvernieuwing (VHROSV).

De ISV-budgetten worden met ingang van 1 januari 2005 herzien, zodat op dat tijdstip ook de gemeentefondsmaatstaf ISV aangepast moet worden. Mede met het oog op de dynamiek in het uitgavencluster zal het ijkpunt VHROSV in zijn geheel aan een onderzoek onderworpen worden. De doelstelling is een aanpassing van de verdeling op dit terrein per 1 januari 2005. Bij die aanpassing zullen de consequenties van de verdeling van de ISV-middelen voor de jaren na 2005 betrokken worden.

Het onderwerp bevindt zich in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd.

2.2.2 Onderzoek clusters Bijstand en Zorg (POR2002 § 2.2.7; § 3.5.4), w.o. Openbare gezondheidszorg en Jeugdgezondheidszorg.

Cluster Bijstand en Zorg

In de clusters Bijstand en Zorg is de afgelopen jaren veel veranderd, met name door de invoering van het Fonds Werk en Inkomen en de decentralisatie van de Wvg en de onderwijshuisvesting. De bijzondere bijstand is daarnaast sterk geïntensiveerd, het aantal cliënten van de sociale dienst sterk afgenomen. Genoemde veranderingen hebben de aanleiding gevormd voor onderzoek naar de toekomstige indeling van beide clusters ten behoeve van de scan.

Tegen deze achtergrond heeft een interdepartementale werkgroep in 2001 een inhoudelijke en cijfermatige verkenning gemaakt aangaande de mogelijkheden tot en de voorzienbare gevolgen van herschikking van de clusters. De conclusies vanuit deze verkenning zijn tweeledig. Allereerst is voorgesteld de huidige clusters Bijstand en Zorg samen te voegen en vervolgens te herschikken naar drie nieuwe clusters die zich onderling onderscheiden in de taakgebieden «Bijstand & Werkgelegenheid», «Educatie» en «Gezondheid». Hiernaast is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat om tot herschikking van de clusters te kunnen komen nieuw kostenonderzoek op basis van de gemeentelijke begrotingen noodzakelijk is. De conclusies van de werkgroep zijn in februari 2002 ter advisering voorgelegd aan de Rfv.

In april 2002 heeft de Rfv zijn reactie op de adviesaanvraag gegeven. In zijn advies stemt de Raad in grote lijnen in met de voorgestelde herschikking van de twee clusters. Wel benadrukt de Raad dat herschikking van de clusters niet noodzakelijkerwijs tot volledige herijking hoeft te leiden. Bij het nieuwe kostenonderzoek hoeven volgens de Raad de onderdelen Wvg en onderwijshuisvesting niet te worden meegenomen.

Momenteel wordt een onderzoek naar de kosten in de drie nieuwe taakclusters geëntameerd. Dit onderzoek zal naar verwachting in de zomer van 2003 worden afgerond. Eventuele wijzigingen in de verdeling zouden dan per 1 januari 2005 hun beslag kunnen krijgen.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase; het onderwerp blijft ook het komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw worden geïnformeerd.

Openbare gezondheidszorg (POR2002 § 4.2.9-7)

In de Wijziging van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) wordt de gemeentelijke regie ten aanzien van de openbare gezondheidszorg versterkt (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 036, nr. 1 e.v.). Hierbij wordt de gemeente ervoor verantwoordelijk dat collectief preventieve taken worden uitgevoerd, ongeacht wie ze feitelijk uitvoert. De gemeente draagt daarbij zorg voor de continuïteit, samenhang en afstemming binnen de collectieve preventie en met de curatieve gezondheidszorg. Daarnaast zijn er expliciete taken die de gemeente zelf moet uitvoeren, zoals op het gebied van de infectieziektebestrijding.

Binnen de Wijziging van de Wcpv worden zes basistaken onderscheiden: bevorderingstaken, medische milieukunde, technische hygiëne zorg, openbare geestelijke gezondheidszorg, infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg. De financiering van de jeugdgezondheidszorg komt hieronder aan de orde. Ten aanzien van de overige vijf onderdelen

kan vermeld worden dat deze worden gezien als maatwerktaken (taken die deels door de gemeente kunnen worden ingevuld) waarvoor de bekostiging via het gemeentefonds plaatsvindt. Over de inhoudelijke uitwerking van deze maatwerktaken, waarin de ondergrens van het aanbod aan preventieve zorg wordt beschreven, is nog overleg gaande. In het onderzoek naar de clusters Bijstand en Zorg (zie hierboven) zal extra aandacht worden besteed aan de vraag welke bedragen de gemeenten momenteel voor de openbare gezondheidszorg uitgeven. Het onderwerp zit derhalve in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

Jeugdgezondheidszorg (POR2002 § 4.2.9-6)

Vanaf 2003 hebben de gemeenten de regie over de jeugdgezondheidszorg voor alle 0–19 jarigen. Dit betekent dat de huidige zorg voor 0–4 jarigen (uitgevoerd door de consultatiebureaus van de thuiszorginstellingen) en de huidige zorg voor 4–19 jarigen (uitgevoerd voor de gemeentelijke gezondheidsdiensten) worden geïntegreerd tot het basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg. Binnen het basistakenpakket wordt een onderscheid gemaakt tussen een maatwerkgedeelte (taken mede door de gemeenten zelf bepaald) en een uniform gedeelte (taken door het Rijk verplicht).

Het maatwerkgedeelte wordt bekostigd vanuit de middelen die al deel uitmaken van het gemeentefonds en de middelen (€ 15,8 miljoen) vanuit de Tijdelijke regeling vroegsignalering. Deze laatste zullen per 1 januari 2003 aan het gemeentefonds worden toegevoegd en over de gemeenten worden verdeeld via de maatstaven jongeren, lage inkomens en minderheden. Nadere informatie over de gewichten bij deze maatstaven vindt plaats in de septembercirculaire van 2002 van het gemeentefonds.

Voor de bekostiging van het uniform deel worden de huidige OKZ middelen (€ 156 miljoen) binnen AWBZ per 1 januari 2003 overgeheveld naar een specifieke uitkering Jeugdgezondheidszorg, tezamen met een bedrag van € 16 miljoen dat binnen het budgettair kader Zorg hiertoe is vrijgemaakt. Deze bedragen komen in aanvulling op de middelen waarover de gemeenten al beschikken binnen het gemeentefonds (een deel van huidige financiering 4–19 jarigen voor zover het uniforme taken betreft). De middelen in de specifieke uitkering worden over de gemeenten verdeeld via de door de Rfv voorgestelde verdeelsleutel waarin de gemeentefondsmaatstaven jongeren, lage inkomens, minderheden, kernen en oppervlakte land zijn opgenomen (Rfv-advies 55 807B-022). Deze specifieke uitkering zal vijf jaren van kracht zijn, tussentijds worden gemonitord en worden afgesloten met een evaluatie. Daarna zullen de middelen uit de specifieke uitkering worden overgeheveld naar het gemeentefonds, tenzij de uitkomsten van de evaluatie aanleiding geven om hierover een nadere beslissing te nemen. De Tweede Kamer zal in de periode dat de specifieke uitkering van kracht is regelmatig over de monitoring worden geïnformeerd.

In het onderzoek naar de clusters Bijstand en Zorg (zie hierboven) zal extra aandacht worden besteed aan de vraag welke bedragen de gemeenten momenteel uitgeven voor het maatwerkonderdeel jeugdgezondheidszorg. Het onderwerp zit derhalve in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

*2.2.3 Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding
Rijk-gemeenten (Plavat) (POR2002 § 2.2.19)*

Op 12 december 2000 heeft de Tweede Kamer het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding Rijk-Gemeenten (Plavat, Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 7) ontvangen. Doel van het Plavat was dat er met regelmaat een integraal beeld van de financiële positie van de gemeenten kon worden opgesteld. Inmiddels ontving de Tweede Kamer een drietal voortgangsrapportages (brief d.d. 12 juni 2001, kenmerk FO 2001/U73539; Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 19; Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 B, nr. 21). Ook is het belangrijkste produkt van het Plavat, het Financieel overzicht gemeenten, dit voorjaar voor het eerst verschenen. Het Financieel overzicht gemeenten zal voortaan jaarlijks in het voorjaar verschijnen. Het Financieel overzicht gemeenten en het POR verschaffen bestuurders beleidsinformatie met behulp waarvan zij een beter gefundeerd bestuurlijk antwoord kunnen formuleren op twee kernvragen van de financiële verhouding, nl.: «Kunnen de gemeenten over voldoende middelen beschikken om hun taken naar eigen inzicht uit te voeren?» en «Sluit de verdeling van die middelen over de gemeenten voldoende aan op de kostenstructuur van de gemeenten?». In het Financieel overzicht gemeenten staat de vraag naar de omvang van de middelen (voor alle gemeenten tezamen) centraal, in het POR de vraag naar de verdeling.

Zoals aangegeven in de derde voortgangsrapportage Plavat zal het Financieel overzicht gemeenten de komende jaren verder worden ontwikkeld waar het gaat om de gehanteerde gegevens en analyse-methodes op bijvoorbeeld het terrein van de specifieke uitkeringen, EU-gelden en de gemeentelijke vermogens. Streven is dat dit project in 2005 wordt afgerond; de gebruikswaarde van het Financieel overzicht gemeenten en het POR zal dan optimaal zijn.

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 middels de vierde voortgangsrapportage Plavat, bij het verschijnen van het Financieel overzicht gemeenten 2003 (voorjaar 2003), opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.4 Bodemgesteldheid (nieuw)

Bij motie Hoekema c.s. (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en C, nr. 12) heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd zich op korte termijn, bij voorkeur voor medio 2002, te laten adviseren over een verfijning van de gemeentefondsmaatstaf bodemgesteldheid die recht doet aan het aspect drooglegging. Bij brief van 5 april 2002 van de minister van BZK is de Tweede Kamer geïnformeerd over de eerste conclusies van het vraagstuk van de slechte bodem en de op grond daarvan voorgenomen aanpak (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en C, nr. 20). In de aanpak zijn twee sporen onderscheiden: prealabele vragen en een verdieping van het vraagstuk. Over de resultaten van deze aanpak, alsmede de op basis hiervan vastgestelde vervolgaanpak, zal de Tweede Kamer, in het najaar van 2002 nader worden geïnformeerd.

In afwachting van de beoordeling of er aanleiding is voor een aanpassing van het gemeentefonds wordt het onderwerp op de onderhoudsagenda geplaatst; het onderwerp zit in de onderzoeksfase.

2.2.5 C2000 (POR2002 § 4.2.2-1)

Het doel van het project C2000 is de realisatie van een radio-communicatienetwerk 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 operationeel.

Het Rijk bekostigt 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.

De centrale exploitatie komt bij BZK te liggen. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit vanaf 2004 een taakverlichting voor de brandweer. In verband daarmee wordt in 2004 een overboeking van het gemeentefonds naar de begroting van BZK voorzien van € 7,26 miljoen. In een eerste reactie heeft de VNG aandacht gevraagd voor een aantal financiële aspecten. De VNG geeft daarnaast aan een regiospecifieke korting te prefereren boven de voorgestelde meer algemene korting van het gemeentefonds. Met de VNG zal nader overleg plaatsvinden. De Tweede Kamer zal over de uitkomst daarvan worden geïnformeerd in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage over het project C2000.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud. Het onderwerp zit ook het komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.6 Doeluitkering brandweer (POR2002 § 2.2.2)

Ten behoeve van de rampenbestrijdingstaken worden jaarlijks bijdragen verstrekt aan regionale brandweren en geneeskundige samenwerkingsverbanden. Voor versterking van de rampenbestrijding zijn de middelen voor de specifieke uitkering rampenbestrijding in de afgelopen jaren structureel verhoogd met € 38,6 mln. Naar aanleiding van de Vuurwerk-ramp in Enschede is het budget vanaf 2002 structureel verhoogd met € 11,3 mln.

Sinds 1 januari 2001 is het Interim-Besluit doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen (IBDUR) in werking. Dit besluit is gebaseerd op een verdeelsystematiek, waarbij wordt uitgegaan van structuurkenmerken. Het betreft hier een tijdelijk regeling, die tot 1 januari 2003 zou gelden, in afwachting van een definitieve verdeelsystematiek die voldoende is toegesneden op alle kostenverhogende risico's.

Naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie Beleidsnota rampenbestrijding 2000–2004 is begin 2002 gebleken dat de regio's hun risicoanalyses en de daaraan verbonden organisatorische consequenties nog niet beschikbaar hebben. Hierdoor is thans niet te beoordelen of een nadere verfijning van de verdeelsystematiek noodzakelijk is. Om die reden wordt de werkingsduur van het IBDUR verlengd tot 2005. Daarna zal een nieuw besluit in werking treden.

Het onderwerp zat afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp blijft ook het komende jaar in de aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.7 Integraal Veiligheidsprogramma (IVP)(POR2002 § 4.2.2-2)

De Tweede Kamer is in 1999 voor het eerst geïnformeerd over het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP, Kamerstukken II 1998/99, 26 604, nr. 1). In september 2000 is de eerste voortgangsrapportage IVP verzonden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 604, nr. 10) en in september 2001 de tweede (Kamerstukken II 2001/02, 26 604, nr. 12).

In het kader van het IVP is begin januari 2002 het kabinetsstandpunt «Toezicht in het publieke domein» aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 26 604 nr. 14). Het kabinetsstandpunt bevat de principiële uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van de rollen en taken van de verschillende partijen met betrekking tot toezicht in het (semi)publieke domein. Daarin concludeert het kabinet onder meer dat voor een effectieve aanpak van de bestrijding van kleine ergernissen de introductie van een bestuurlijke boete geen uitkomst biedt. Het Kabinetsstandpunt is op 9 april 2002 met de Tweede Kamer besproken.

Op 6 mei 2002 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn advies uitgebracht over 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. Momenteel treft het kabinet voorbereidingen om een vervolg te geven aan dit IVP. De reactie van het kabinet op het Rob-advies wordt daarin meegenomen. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp blijft ook het komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd.

2.2.8 Dualisering gemeentebestuur (POR2002 § 4.2.2-5)

De Wet dualisering gemeentebestuur is per 7 maart 2002 in werking getreden. De Wet regelt onder meer de ontvlechting van de posities van de raad en het college. Dit houdt in dat collegeleden niet meer tevens lid van de raad zijn. De Wet regelt ook de ontvlechting van de taken van raad en college. In de nieuwe taakverdeling heeft de raad de kaderstellende en controlerende taak en heeft het college tot taak te besturen en verantwoording af te leggen.

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur bij motie verzocht om de financiële doorwerking van de verplichtingen die de wet oplegt, in kaart te brengen en daarover overleg te voeren met de VNG (Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 68).

Eerder was al besloten om bijna € 15 miljoen structureel toe te voegen aan het gemeentefonds ter compensatie van de directe kosten voor de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap. Na overleg met de VNG heeft het kabinet besloten in 2002 € 10,7 miljoen extra toe te voegen aan de algemene uitkering oplopend tot € 20,9 miljoen structureel vanaf 2006. De oplopende reeks houdt verband met de geleidelijke invoering van de wet. Zo wordt de raadsgriffier verplicht met ingang van 7 maart 2003 en de lokale rekenkamerfunctie in het jaar 2006. Deze toevoegingen komen dus bovenop de eerder genoemde structurele toevoeging van bijna € 15 miljoen.

De regering heeft aangekondigd dat de fondsbeheerders de kosten van invoering van de dualisering gemeentebestuur nader zullen monitoren. Daarover wordt overleg gevoerd met de VNG. Het onderzoek zal naar verwachting in de tweede helft van 2002 worden uitgevoerd. Het onderwerp dualisering gemeentebestuur blijft staan op de onderhouds-

agenda; het onderwerp bevindt zich in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw worden geïnformeerd over het onderwerp.

2.2.9 Bommenregeling (nieuw)

Sedert 2000 wordt vanwege een sterke toename van activiteiten die betrekking hebben op de opsporing en de ruiming van explosieven uit de Tweede Wereldoorlog door de gemeenten een groter beroep gedaan op het Bijdragebesluit kosten ruiming explosieven Tweede Wereldoorlog 1999. Aangezien het structurele budget ontoereikend is, is gewerkt aan een wijziging van deze bijdrageregeling waarbij enerzijds de gemeente een hogere eigen bijdrage moet betalen. Anderzijds komen de kosten die voortvloeien uit grote door het Rijk geïnitieerde grootschalige infrastructuurele projecten ten laste van deze projecten. Bovendien kan een gemeente in bijzondere gevallen in aanmerking komen voor een 100% vergoeding. Gezien het verwachte extra beroep op het Bijdragebesluit zijn bij Strategisch Akkoord extra rijksmiddelen beschikbaar gesteld: € 40 miljoen in 2002 en € 25 miljoen structureel vanaf 2003. Het gewijzigde Bijdragebesluit treedt uiterlijk op 1 januari 2003 in werking. Voor de langere termijn is het streven van de staatssecretaris van BZK gericht op totstandkoming van een nieuw besluit, gebaseerd op artikel 25 van de Wet rampen en zware ongevallen.

Het onderwerp is nieuw op de onderhoudsagenda. Komend jaar zit het onderwerp in de signaleringsfase van het periodiek onderhoud; de Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.10 Leerlingmaatstaf/Integratie VO, MAVO en VSO (POR2002 § 2.2.3)

Rond de leerlingmaatstaf speelt een aantal door OCenW geïnitieerde ontwikkelingen met potentiële gevolgen voor de maatstaf. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- 1) De integratie van VBO, MAVO en VSO. Het beleid is erop gericht de integratie van VBO, MAVO en VSO te bevorderen.
- 2) Onderwijskundige vernieuwingen. Bij onderwijskundige vernieuwingen kan onder meer worden gedacht aan het Weer Samen Naar School (WSNS)-beleid, het Studiehuis en ICT-maatregelen. Voor deze onderwijskundige vernieuwingen heeft het Rijk aangegeven dat het wenselijk is dat de gemeenten in verband daarmee extra inspanningen voor de onderwijshuisvesting verrichten tot een bedrag van € 113 miljoen. Daartoe is € 45 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd, en is € 68 miljoen van de gemeentefondsaccressen door het Rijk benoemd om voor de onderwijskundige vernieuwingen te worden aangewend (zie brief van staatssecretaris Adelmund van OCenW, mede namens de ministers van BZK en Financiën, van 25 mei 2002, Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 136).
- 3) De invoering van de leerlinggebonden financiering (lgf) voor gehandicapte leerlingen. Het wetgevingsproces rond de lgf is nog gaande, zodat de invoering per 1 augustus 2002 niet is gerealiseerd. Voor de eventuele kosten die er zijn om schoolgebouwen toegankelijk te maken voor gehandicapte leerlingen stellen het bevoegd gezag van de school en de gemeente een gezamenlijk plan op voor de aanpassing. Afhankelijk van de aard van de te treffen voorziening komen de kosten voor rekening van de gemeente of het schoolbestuur. Voor de financiële aspecten hiervan zij verwezen naar het WSNS-beleid.

- 4) Een aanpassing van de leerlingtelling bij fusie van scholen waarbij het gemeentefondsregime van kracht is met scholen waarbij het BVE-regime (beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie) van kracht is. Er is een wetsvoorstel gemaakt waarin wordt geregeld dat de huisvesting van verticale scholengemeenschappen onder de werking van de WEB (Wet educatie & beroepsonderwijs) wordt gebracht waardoor deze scholengemeenschappen alleen nog rijksbijdragen ontvangen en geen geld meer krijgen uit het gemeentefonds. De Raad van State heeft onlangs haar advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Met dit voorstel is een overheveling van € 1,5 miljoen uit het gemeentefonds naar OCW/LNV gemoeid. De gemeenten zijn geïnformeerd in de september-circulaire van 2001.

De laatste drie onderwerpen worden afgevoerd van de onderhouds-agenda. Het eerste onderwerp, de integratie van VBO, MAVO en VSO, wordt op de onderhoudsagenda 2003 geplaatst. Het onderwerp blijft in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw hierover worden geïnformeerd.

2.2.11 Leerlingenvervoer (POR2002 § 4.2.3-1)

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het vervoer van leerlingen van het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Doelstelling is de leerlingen in de gelegenheid te stellen op passende wijze de «dichtstbij gelegen en toegankelijke school» van de door de ouders gewenste richting te bezoeken. De gemeenten kunnen in hun verordening de ouders tegemoet komen door een bijdrage in de reiskosten of door het aanbod van speciaal vervoer. Zij worden voor de kosten gecompenseerd via het gemeentefonds.

In de afgelopen jaren is een aantal maatregelen ingevoerd ter verbetering van de faciliteiten voor gehandicapte leerlingen. Vanaf 1 augustus 1999 zijn extra middelen in het gemeentefonds gestort met het oog op de zgn. zitplaatsregeling. Deze vereist dat alle gehandicapte leerlingen, die met aangepast vervoer reizen, kunnen beschikken over een eigen zitplaats. Het aangepaste vervoer voor de leerlingen SBAO en SVO, dat tijdelijk door het GAK werd betaald op grond van de Wet-REA (Wet Reïntegratie arbeids-gehandicapten), wordt met ingang van 1 augustus 2002 weer geheel via de gemeenten bekostigd. Door een structurele verhoging van de algemene uitkering kan daarbij het ruime toekenningsbeleid van de Wet-REA gehandhaafd blijven. Tenslotte is de bekostiging van het vervoer van gehandicapte leerlingen, die het reguliere basisonderwijs volgen maar niet zelfstandig kunnen reizen, onder de gemeenten gebracht. Hiervoor is de algemene uitkering eveneens vanaf 1 augustus 2002 verhoogd. Met deze maatregel is gerealiseerd dat alle schoolvervoer van gehandicapte leerlingen in het basisonderwijs onder de gemeenten valt («één loket»).

De VNG heeft in het afgelopen jaar om twee redenen aangedrongen op extra middelen voor het leerlingenvervoer. Ten eerste heeft zij algemene tekorten gesignaleerd en deze op grond van een SGB0-onderzoek gekwantificeerd ten behoeve van het ministerie van OCW. Ten tweede heeft zij gewezen op de extra kosten voor de gemeenten van een voorgenomen wijziging van de zitplaatsregeling (één plaats voor iedere leerling, ook voor de niet-gehandicapten). De extra kosten zijn in opdracht

van het ministerie van VenW becijferd in een KPMG-rapport. Over deze aangelegenheden heeft nog geen definitieve besluitvorming plaats gevonden.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud; ook het komend jaar zit het onderwerp in deze fase. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over dit onderwerp geïnformeerd.

2.2.12 Onderwijshuisvesting: onderhoud schoolgebouwen voortgezet onderwijs

In het beleidsprogramma van het ministerie OCenW is het voornemen opgenomen om in de komende kabinetsperiode te komen tot een taakwijziging met betrekking tot het onderhoud aan de buitenzijde en de aanpassingen van de schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs. Het is de bedoeling dat dit overgaat van de gemeenten naar de schoolbesturen. De taakwijziging zal mogelijk gepaard gaan met een uitname uit het gemeentefonds in de orde van grootte van enige tientallen miljoenen euro's. Binnenkort zal overleg worden gestart met betrokken partijen. Omdat de taakwijziging wetswijziging vergt zal de invoeringsdatum niet vóór 2004 liggen.

Het onderwerp bevindt zich in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud; de Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar 2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.13 Jonge Monumenten/aanpassing bekostiging Monumentenzorg (POR2002 § 2.2.8)

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., Kamerstukken II 1995/96, 24 552 nr. 16).

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 is inmiddels geschapen in het kader van het zogenoemde Monumenten Selectie Project (MSP) en de Monumenten Registratie Procedure (MRP), welke op hoofdlijnen zijn afgerond. De fondsbeheerders waren aanvankelijk voornemens om in de eerste helft van 2002 een onderzoek te (doen) verrichten naar de eventuele meerkosten van jonge monumenten voor gemeenten. Echter, het nieuwe beleid voor de monumentenzorg (Kamerstukken II 2001/02, 27 432, nr. 45), waarbij het financiële arrangement en de gemeentelijke taken substantieel veranderen, maakte dat, zoals in de brief van 5 april 2002 is opgemerkt (Kamerstukken II 2001/02, 28 000B en 28 000C, nr. 20), het minder zinvol was om in 2002 een onderzoek naar de gemeentelijke taken en kosten in het kader van jonge monumenten uit te voeren.

Het voornemen is om in de loop van 2003 een onderzoek te laten verrichten waarbij uitgegaan zal worden van de kosten die verwacht

kunnen worden onder het nieuwe, vanaf 2004, geldende arrangement. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp zit ook het komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het POR 2004 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd. Zie voor dit onderwerp ook hoofdstuk 4, § 4.2.3-5.

2.2.14 Archeologie (POR2002 § 4.2.3-10)

Het vorige 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. De provincies wijzen daarbij archeologisch waardevolle gebieden aan; binnen die gebieden worden de gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen tot ontheffing van het verbod op bodemverstoring. De kosten van de archeologische werkzaamheden (vooronderzoek en eventuele graafwerkzaamheden en uitwerking rapportage) komen voor rekening van diegene, die de archeologievergunning aanvraagt. In december 2001 is het wetsvoorstel wijziging Monumentenwet 1988 in verband met de invoering van het verdrag van Valletta met bovenbeschreven strekking door de Ministerraad geaccordeerd. In dat kader is een overheveling ten behoeve van een vergoeding voor bestuurslasten van de OCenW-begroting naar het gemeentefonds en het provinciefonds voorzien van in totaal € 9 miljoen vanaf 2004; voor de jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding, 2002 en 2003, is een tijdsevenredig bedrag voorzien in verband met aanloopkosten.

Het vorige kabinet heeft besloten de beslissing over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer over te laten aan een nieuw kabinet. Het onderwerp bevond zich het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud. In afwachting van de beslissing over het wetsvoorstel blijft het onderwerp komend jaar in de aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.15 Gemeentefonds en lokale omroep (POR2002 § 4.2.3-8)

Met ingang van uitkeringsjaar 2000 is ruim € 4,5 miljoen aan het gemeentefonds toegevoegd als compensatie voor het vervallen van de mogelijkheid een lokale opslag te heffen op de omroepbijdrage ten behoeve van de publieke lokale omroep. De Tweede Kamer heeft via amendementen op de begroting 2000 en de begroting 2001 van het gemeentefonds de compensatie verhoogd met respectievelijk ruim € 1,8 miljoen en ruim € 1,9 miljoen. In de toelichting op het amendement 2001 verzochten de indieners om een structurele maatregel. Naar aanleiding van dit amendement heeft het kabinet een onderzoek ingesteld naar de feitelijke uitgaven door gemeenten voor de lokale omroepen. Op basis van de enquêtegegevens heeft het kabinet besloten de extra toevoeging van ruim € 1,9 miljoen aan de algemene uitkering 2001 structureel door te trekken (Kamerstukken II 2000/01, 26 707, nr. 20). De totale compensatie bedraagt daarmee ruim € 6,4 miljoen structureel. De gemeenten zijn hierover in de meicirculaire 2002 geïnformeerd. Het onderwerp wordt derhalve afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.16 BTW-compensatiefonds (POR2002 § 2.2.12)

Het BTW-compensatiefonds heeft als doelstellingen:

- het wegnemen van de BTW-verstoring die in de huidige situatie optreedt bij het uitbesteden van activiteiten door gemeenten en provincies;
- het wegnemen van de prikkel tot het aangaan van BTW-ontwijkende constructies door gemeenten, provincies en kaderwetgebieden; en
- het wegnemen van de BTW-verstoring bij het inlenen en uitwisselen van personeel.

Bij inwerkingtreding van de Wet op het BTW-compensatiefonds worden ook de kaderwetgebieden onder het regime van het BTW-compensatiefonds gebracht (Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 16). De door het onderzoeksbureau Cebeon berekende uitname uit het gemeentefonds wordt op hoofdlijnen door de fondsbeheerders onderschreven. De uitname is één van de voedingsbronnen van het BTW-compensatiefonds. Voor de onderdelen groeigemeenten en artikel 12 is een voorbehoud gemaakt. Tevens zal de uitname in de loop van 2002 worden bijgesteld, naar de vermoedelijke stand over 2003 (zie Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 17).

De Wet op het BTW-compensatiefonds is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb 2002, nr. 399). Het BTW-compensatiefonds treedt per 1 januari 2003 in werking.

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

Zodra de evaluatie van het BTW-compensatiefonds aan de orde is, deze is voorzien voor 2005, wordt naar verwachting opnieuw aandacht besteed aan het BTW-compensatiefonds in het POR.

2.2.17 Kostenplafond WOZ (POR2002 § 2.2.20), afschaffing OZB-woningen

Kostenplafond WOZ

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), onder voorwaarde dat de voorstellen van de VNG in regelgeving worden omgezet. Bij brief van 21 mei 2002 heeft de staatssecretaris van Financiën de VNG meegedeeld dat het voorstel inzake de object-afbakening niet-woningen niet in regelgeving zal worden omgezet. Hierdoor bedraagt het kostenplafond vooralsnog f 260 miljoen. 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. De 100-guldenmaatregel zal, gelijktijdig met de OZB woningen, worden afgeschaft.

De gevolgen van de afschaffing van de OZB-woningen voor het kostenplafond WOZ worden op dit moment in kaart gebracht.

Het onderwerp bevond zich in de signaleringsfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp bevindt zich ook het komend jaar in de signaleringsfase. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd.

Afschaffing OZB voor woningen

In het strategisch akkoord is vastgelegd dat de OZB voor woningen wordt afgeschaft. Dit beleidsvoornemen dient in 2005 te zijn gerealiseerd. De afschaffing van de OZB voor woningen heeft onder andere consequenties op het terrein van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten (waaronder de compensatie van gemeenten) en de uitvoering van de wet WOZ. Ook zal een wetgevingstraject vormgegeven dienen te worden.

Het onderwerp is nieuw op de onderhoudsagenda: het onderwerp bevindt zich in de signaleringsfase van het periodiek onderhoud. De Tweede kamer wordt in het voorjaar 2003 geïnformeerd over de vormgeving van de afschaffing en de wijze van compensatie van gemeenten.

2.2.18 Modernisering instrumentarium geluidshinder (MIG) (POR2002 § 4.2.5-1)

Het instrumentarium voor het bestrijden van geluidshinder wordt vernieuwd naar de aanleiding van het MDW-project (Kamerstukken II, 1994/95, 24 036, nr. 24). Hierdoor kunnen gemeenten op lokaal niveau maatwerk bieden door het ontwikkelen van gebiedsgericht geluidbeleid.

Op basis van eerder uitgevoerd onderzoek werd verondersteld dat de lastenverzwaring ten gevolge van MIG grotendeels kan worden gecompenseerd door de afname van de administratieve lastendruk ten gevolge van het vervallen van de Wet Geluidshinder. Nu de details van het stelsel MIG duidelijk zijn geworden, is dit uitgangspunt nogmaals getoetst.

De meer- en minderkosten voor gemeenten en provincies van de nieuwe wet MIG ten opzichte van de wet Geluidshinder zijn door een extern bureau onderzocht. Aan de begeleidingsgroep van dit onderzoek hebben VROM, BZK, VNG en het IPO deelgenomen. Over de uitkomsten van het onderzoek zal besluitvorming door VROM plaatsvinden. Het is de bedoeling dat de wet MIG op 1 januari 2004 in werking treedt. Het onderwerp bevond zich het afgelopen jaar in de onderzoeksfase; het onderwerp zit het komend jaar in de aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over dit onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.19 Beleidsvernieuwing bodemsanering (POR2002 § 4.2.5-2)

Het bodemsaneringsbeleid wordt vernieuwd als uitvloeisel van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP3). Dat gaat uit van een landsdekkende bestandsopname van de ernstige bodemverontreiniging vóór 2005. Daarna moet gestreefd worden naar beheersbaarheid van de bodemverontreiniging in 2023. Deze doelstellingen zijn in overleg met de betrokken partijen uitgewerkt in een project beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER), waarvan de eindrapportage in najaar 2000 verscheen. Op 16 januari 2002 zond het kabinet zijn standpunt over dit rapport aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 199, nr. 1). Naar verwachting zal dit standpunt binnen afzienbare tijd uitgewerkt worden in een wettelijke regeling.

Het nieuwe beleid is onder meer gericht op herordering van de taken en bevoegdheden van de verschillende overheden. De provincies krijgen een belangrijke coördinerende rol in de programmering van de bodemsanering. Deze regierol krijgt ook gestalte bij het opbouwen van het landsdekkend beeld en bij het jaarlijks verzamelen van monitoringgegevens. De gemeenten dienen de saneringswerkzaamheden te programmeren in samenhang met de provinciale planning. Het aantal bevoegde overheden dat in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) middelen voor de bodemsanering zal beheren en aan projecten zal toewijzen, wordt geleidelijk gebracht van 16 (12 provincies en vier grote steden) naar 40 (inclusief 28 rechtstreekse gemeenten). De middelen voor de niet-rechtstreekse gemeenten worden in principe beheerd door de provincies. De 28 rechtstreekse gemeenten zijn reeds budgethouders op grond van de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Op deze wijze wordt de integratie van de bodemsanering in de stedelijke vernieuwing gerealiseerd. Vooruitlopend op deze wijzigingen is al in 2000 een deel van de beschikbare middelen ingebracht in het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV).

Uitgangspunt voor de financiering van bodemsaneringen is een rijksbijdrage van 25%. De rest moet komen uit andere bronnen, waaronder in versterkte mate het bedrijfsleven. De inhaalslag van de komende decennia zal vermoedelijk enige druk op de begrotingen van de provincies en gemeenten veroorzaken, zonder dat op dit moment gezegd kan worden hoeveel dat zal zijn.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud; het blijft ook komend jaar in de aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.20 Nota «Op grond van nieuw beleid» (POR2002 § 4.2.5-4)

De nota «Op grond van nieuw beleid» (Kamerstukken II, 2000/01, 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 vergunningenstelsel 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 kwaliteitseisen te kunnen stellen. Tevens zal het toenemend aantal 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.

De nota Grondbeleid wordt nader uitgewerkt. De wijze van uitwerking is bepalend voor de vraag of provincies/gemeenten met hogere kosten

zullen worden geconfronteerd. Zodra er dergelijke besluitvorming plaatsvindt moeten de financiële gevolgen voor de provincies en gemeenten helder zijn.

Het onderwerp bevond zich het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp zit ook het komend jaar in de onderzoeksfase. In uiterlijk het POR 2004 zal de Tweede Kamer opnieuw over dit onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.21 Nieuwe wet ruimtelijke ordening (POR2002 § 4.2.5-6)

Een belangrijk uitgangspunt bij de organisatie van de ruimtelijke ordening is 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 geweest. Het voorontwerp voor een fundamenteel herziene Wet ruimtelijke ordening is in september 2001 gepubliceerd. In januari 2002 heeft de Ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel en is het voor-advies aan de Raad van State toegezonden.

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 handhavingsinstrumenten aanreiken, procedures vereenvoudigen en rechtsbescherming verbeteren.

De invoering van de nieuwe WRO zoals die beschreven is in het voorontwerp, leidt bij provincies en gemeenten tot een wijziging in het takenpakket. Teneinde inzicht te verwerven in de financiële en organisatorische gevolgen hiervan, zal nagegaan moeten worden in hoeverre er sprake is van een verschuiving in de omvang en de aard van het takenpakket en hoe zich dat qua bestuurlijke kosten verhoudt tot de taken die in het kader

van de huidige WRO worden uitgevoerd. Een extern bureau zal een onderzoek uitvoeren naar de meer- en minderkosten. Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingsgroep waaraan VROM, BZK, VNG en het IPO deelnemen. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud. Het onderwerp zit ook het komend jaar in de onderzoeksfase. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het POR2004 opnieuw over dit onderwerp geïnformeerd.

2.2.22 Waterbeleid 21e eeuw (POR2002 § 4.2.6-5)

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 2000/01, 27 625, nr. 1). Daarnaast is het nieuwe beleid vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water.

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 volgens planning eind 2002 met provincies, waterschappen en gemeenten zal worden gesloten. Dit Nationaal Bestuursakkoord zal taakstellende afspraken bevatten 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 wordt door betrokken partijen gewerkt aan de uitwerking van concrete acties uit de startovereenkomst.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de onderzoeksfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp zit het komend jaar in de onderhoudsfase. De Tweede Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd.

2.2.23 Gebundelde doeluitkering (Gdu): kleine infrastructuur/integratie-uitkering Verdi, decentralisatiemiddelen infrastructuur (POR2002 § 2.2.14; 4.2.6)

Integratie-uitkering Verdi

De integratie-uitkering Verdi eindigt, tenzij een nadere voorziening wordt getroffen, met ingang van 2003. Eerder is het voornemen naar voren gebracht de desbetreffende middelen, overeenkomstig de aankondiging in het POR 2002, toe te voegen aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De gemeenten zijn hierover in de meicirculaire van 2002 geïnformeerd. Bij brief van 27 mei 2002 (FO2002/U72 881) is aan de Rfv advies gevraagd over de verdeling van de middelen.

De Rfv adviseert de integratie-uitkering in het gemeentefonds in 2003 ongewijzigd te laten.

Inmiddels is besloten de bestaande uitkering één jaar voort te zetten. In dat jaar zal definitief worden besloten over de integratie-uitkering.

Het onderwerp integratie-uitkering Verdi zat in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud. Het blijft, in afwachting van de nadere besluitvorming, ook het komend jaar in de aanpassingsfase.

Decentralisatie-middelen infrastructuur

Er is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur uitgevoerd (Kamerstukken 2000/01, 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) aan de provincies en kaderwetgebieden, het verbreden van de GDU met middelen afkomstig van andere instrumenten en de ophoging van de projectgrens van het Infrastructuurfonds. Het betreft een verhoging van deze grens van € 11,3 miljoen naar een bedrag € 225 miljoen vanaf 2003 (Kamerstukken II 2000/01, 27 455, nr. 3). De samenhang tussen rijksprioriteiten en regionale prioriteiten moet bij decentralisatie primair worden geregeld via de Planwet verkeer en vervoer.

Het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur waarin de ophoging van de projectgrens voor het Infrastructuurfonds is neergelegd is ter advisering aan de Raad van State aangeboden. De AMvB bevat ook een verdeelsleutel voor de toedeling aan kaderwetgebieden en provincies; deze is gebaseerd op objectieve kenmerken van deze gebieden. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de AMvB is 1 januari 2003.

Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud; met de inwerkingtreding van de AmvB dient het onderwerp als afgerond te worden beschouwd; het onderwerp wordt afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.2.24. Inkomensondersteuning aan langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief en gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid (nieuw)

In het strategisch akkoord is opgenomen dat het categoriaal inkomensbeleid in de bijstand wordt afgeschaft en dat uitsluitend in bijzondere, individuele gevallen inkomensondersteuning in de vorm van bijzondere bijstand kan worden verleend. Ook is in het Akkoord opgenomen dat aanvullende inkomensondersteuning kan worden verleend aan langdurige minima zonder perspectief op de arbeidsmarkt.

Het vorige kabinet heeft een wetsvoorstel voorbereid in verband met de inkomensondersteuning voor deze groep. Het ging er daarbij om aan uitkeringsgerechtigden die drie opvolgende jaren ononderbroken een inkomen op minimumniveau hebben ontvangen en die geen arbeidsmarktperspectief hebben, algemene inkomensondersteuning te verstrekken. In het wetsvoorstel is nader invulling gegeven aan de motie Noorman-den Uyl die bij de begrotingsbehandeling SZW 2000 is aanvaard (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XV, nr. 29). Zie ook het POR 2002, § 4.2.8-7. De Raad van State heeft over dat wetsvoorstel geadviseerd. Het wetsvoorstel is niet ingediend bij de Tweede Kamer, omdat het vorige kabinet dat overliet aan het huidige kabinet. Het voorstel zoals voorbereid door het vorige kabinet voorzag ook in een herziening van de gemeentelijke categoriale inkomensondersteuningsregelingen. Het kabinet bezint zich thans op de vormgeving van de voornemens uit het strategisch

akkoord en zal de Tweede Kamer daarover zo spoedig mogelijk informeren. Daarbij zullen ook de voornemens uit het strategisch akkoord over het FWI worden betrokken.

Met het afschaffen van het gemeentelijke categoriale inkomensbeleid is een uitname uit het gemeentefonds verbonden van € 70 miljoen. Deze in het strategisch akkoord opgenomen uitname gaat in per 2004.

Zowel het onderwerp inkomensondersteuning aan langdurige minima zonder arbeidsmarktperspectief als het onderwerp «gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid» zit in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud; de Tweede Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over de beide onderwerpen geïnformeerd.

2.2.25 Kinderopvang en buitenschoolse opvang (POR2002 § 4.2.9-3)

Het wetsvoorstel Basisvoorziening kinderopvang (Wbk) is eind juni 2002 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 447). Het voorstel voorziet in een belangrijke wijziging van het bekostigingsstelsel voor de kinderopvang.

Onder de 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 bekostiging van de kinderopvang zal onder de WBK gekenmerkt zijn door vraagfinanciering in plaats van aanbodfinanciering. Als ingangsdatum van het nieuwe stelsel wordt 1 januari 2004 voorzien. In het jaar 2003 wordt de specifieke uitkering aan de gemeenten ten laste van de begroting van SZW voortgezet.

Bij de invoering van het nieuwe stelsel in 2004 vindt een uitname uit het gemeentefonds plaats ten gunste van de begroting van SZW, omdat gemeenten hun huidige financiële rol in het bekostigingsstelsel kwijtraaken. Aan de andere kant vindt een toevoeging aan het gemeentefonds plaats vanwege de rol die de gemeenten in het nieuwe regime zullen krijgen voor bepaalde aandachtsgroepen als bijstandontvangers. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase van het periodiek onderhoud. Het onderwerp bevindt zich ook het komende jaar in de aanpassingsfase. De Kamer wordt uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp geïnformeerd.

2.2.26 Algemeen maatschappelijk werk (POR2002 § 4.2.9-9)

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 bleek 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 € 11,34 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 € 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. In de loop van dit jaar zal een aanvang worden gemaakt met de voorbereiding van de overheveling. Het onderwerp zat het afgelopen jaar in de aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar 2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

2.2.27 Indicatiestelling (POR2002 § 4.2.9-11)

De modernisering van de AWBZ, met als belangrijkste doelstelling het introduceren van vraagsturing keuzevrijheid voor zorgvragers, vergt een ingrijpende reorganisatie van de indicatiestelling.

De indicatiestelling wordt met ingang van 2003 AWBZ-breed uitgevoerd op basis van 7 functies zoals deze worden vastgelegd in het Besluit zorgaanspraken AWBZ (de AWBZ-polis) en niet meer op basis van zorgproducten. Na de verbreding van het werkteerrein van de indicatieorganen (RIO's) met de gehandicaptenzorg zal met ingang van 2003 ook de langdurige geestelijke gezondheidszorg onder de werkingssfeer van de indicatieorganen worden gebracht. Met de meeste gemeenten is bovendien overeengekomen, dat ook de advisering over de voorzieningen van de Wet voorzieningen gehandicapten onderdeel wordt van de taak van de indicatieorganen.

In 2002 wordt de tweede fase uitgevoerd van het projectplan «Robuuste RIO's» gericht op de kwaliteitsverbetering van de (verbrede) indicatiestelling en van de meer gecompliceerde bedrijfsvoering van de indicatieorganen. Tegelijkertijd wordt een aanpassing van het Zorgindicatiebesluit voorbereid, waarin onder meer de taakverbreding wordt vastgelegd en de verplichting om de indicatiestelling met ingang van 2003 uit te voeren volgens één landelijk vastgesteld protocol en een formulierenset, waarin de functiegerichte indicatiestelling methodisch is vastgelegd. Alle onderdelen van deze reorganisatie worden getoetst in proefprojecten voor de ingangsdatum van 1 januari 2003.

De gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de indicatieorganen, zullen compensatie ontvangen voor de voorgenomen taakverbreding. Omdat er in eerste instantie onvoldoende zicht bestaat op de omvang van de meerkosten en de kostenverdeling over gemeenten zal aanvankelijk compensatie worden geboden door middel van een specifieke uitkering. Nadat de ervaringsgegevens beschikbaar zijn is een besluit over een toevoeging aan het gemeentefonds aan de orde.

Het onderwerp bevond zich in de onderzoeks/aanpassingsfase van het periodiek onderhoud; het onderwerp bevindt zich ook het komende jaar in de onderzoeks/aanpassingsfase. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het voorjaar van 2003 opnieuw over het onderwerp worden geïnformeerd.

3. SCAN

3.1 Inleiding

In het kader van het onderhoud van 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 hebben.

De scan is bedoeld als eerstelijndiagnose, die correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de *signalering*. Op basis van de scan wordt een bestuurlijk oordeel gevormd over de vraag of het signaal van een bepaalde verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot *nader onderzoek*; de tweede fase van het periodiek onderhoud. Vanuit de resultaten van dit onderzoek kan 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 kort samengevat en worden de huidige activiteiten ter uitbreiding van de scan nader toegelicht. Paragraaf 3.4 worden de resultaten van de scan voor de jaren 1998 tot en met 2002 weergegeven.

3.2 Conclusies

Ten aanzien van de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven¹ geldt dat gemeenten voor 2002 voor bijna alle clusters meer uitgeven dan in 2001 (zie figuur 3.3). Dit geldt met name voor de clusters Zorg, Wegen en Water, Kunst en Ontspanning, en Openbare Orde en Veiligheid. Het uitgavenniveau voor de clusters Riolerings en Reiniging blijft vrijwel gelijk. Voor het cluster Bijstand/Sociale Dienst is het uitgavenniveau lager.

De daling in de begrote netto-uitgaven op het cluster Bijstand/Sociale Dienst die vanaf 2000 is ingezet, zet zich ook voor het jaar 2002 verder door. Deze daling wordt veroorzaakt door het jaarlijks afnemende aantal bijstandsontvangers. Hiernaast wordt een deel van de daling veroorzaakt door de inwerkingtreding van het Fonds Werk en Inkomen in 2001: de eerdere tien procent bekostiging van de bijstandsuitkeringen door de gemeenten is hierdoor komen te vervallen.

Het uitgangspunt van de scan is het tijdig signaleren van mogelijke verstoringen in het verdeelstelsel, van waaruit tot nader onderzoek naar deze verstoringen kan worden besloten. De uitkomsten in de scan geven voor 2002 het volgende beeld (zie figuur 3.8). Bij het cluster Wegen en Water blijven, net als in 2001, de netto-uitgaven van de gemeenten achter bij het aan dit cluster toegerekende deel van de algemene uitkering. Ten opzichte van 2001 zijn in 2002 de gemeentelijke uitgaven en het cluster-aandeel binnen de algemene uitkering dichter naar elkaar toegegroeid; dit betekent dat de scheefheid in het verdeelstelsel ten aanzien van het cluster Wegen en Water aan het afnemen is. Wij zien op dit moment dan ook geen aanleiding voor nader onderzoek op dit cluster.

¹ Bij de scan wordt gebruik gemaakt van door het CBS aangeleverde gemeentelijke begrotingsgegevens.

Afwijkingen tussen de gemeentelijke netto-uitgaven en het clusteraandeel binnen de algemene uitkering zijn ook te zien bij de clusters Zorg, Reiniging en Bestuursorganen. Voor het cluster Zorg wordt, samen met het cluster Bijstand, in het najaar van 2002 herijkingsonderzoek opgestart.² De afwijking op het cluster Reiniging wordt veroorzaakt door het niet-kostendekkend zijn van gemeentelijke inkomsten op dit cluster bij het merendeel van de gemeenten. Gemeenten met een duidelijke onderdekking op het cluster bekostigen deze vanuit inkomsten uit de onroerende zaakbelastingen. Ten aanzien van de wijze van dekking van uitgaven op het cluster Reiniging is dus sprake van gemeentelijk (woonlasten)-beleid. Bij het cluster Bestuursorganen blijven, net als in het POR2002 werd geconstateerd, de netto-uitgaven van de gemeenten het toegerekende deel van de algemene uitkering overtreffen. Het verschil tussen beide is voor 2002 wel afgenomen. Wij zien op dit moment geen reden voor nader onderzoek op deze clusters.

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 te verdelen. Veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur kunnen er toe leiden dat deze aansluiting scheefheid gaat vertonen, die middels aanpassing van het verdeelstelsel dan weer moet worden rechtgetrokken.

3.3.1 De onderdelen van de scan³

De 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. Dit zijn clusters die elk een eigen pakket van onderling samenhangende gemeentelijke taakgebieden omvatten. De onderscheiden beleidsclusters^{4 5} omvatten aan de begrotingskant en aan de kant van het verdeelstelsel hetzelfde pakket aan gemeentelijke taakgebieden.

Het belangrijkste onderdeel van de scan is de confrontatie van de netto-uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen met het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Hierbij wordt gekeken naar verschillen tussen beide per beleidscluster. Figuur 3.1 geeft dit schematisch weer.

² Zie § 2.2.2. Ook voor het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) wordt herijkingsonderzoek opgestart; zie § 2.2.1.

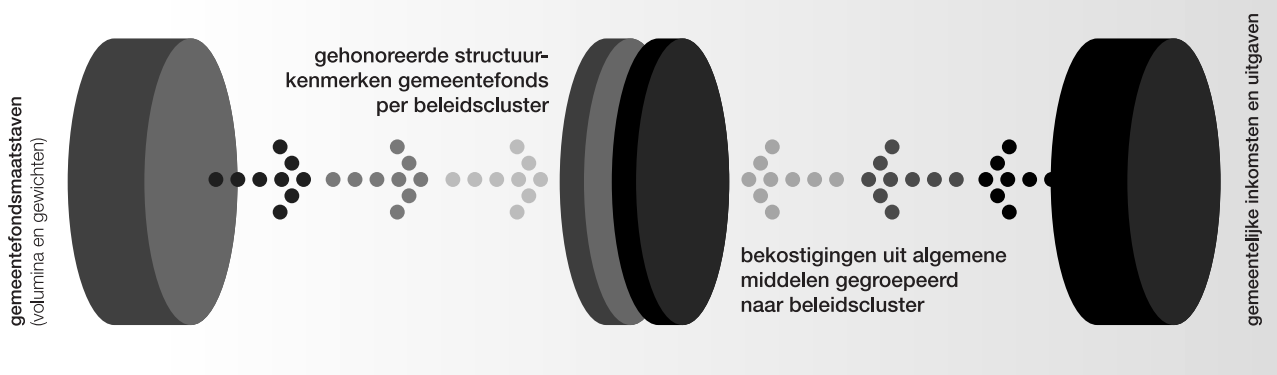
³ Voor een uitgebreidere toelichting van de methodiek bij de scan wordt verwezen naar het POR1998 en het POR2002.

⁴ Bij de scan wordt gekeken naar 13 uitgaven clusters. Dit zijn de clusters « Bijstand/Sociale Dienst », « Zorg », « Kunst en Ontspanning », « Groen », « VolksHuisvesting, Ruimtelijke Ordening en StadsVernieuwing », « Oudheid », « Reiniging », « Riolerings », « Wegen en Water », « Openbare Orde en Veiligheid », « Fysiek Milieu », « Bevolkingszaken » en « Bestuursorganen ». De laatstgenoemde 5 clusters zijn relatief nieuwe zelfstandige clusters binnen het stelsel: tot 2001 waren deze ondergebracht in het zogenoemde verzamelcluster.

⁵ Een deel van de gemeentelijke netto-uitgaven valt niet precies aan de onderscheiden uitgavenclusters toe te delen en wordt in de systematiek van de scan over de uitgavenclusters verdeeld. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat deze uitgaven met alle gemeentelijke taakgebieden te maken hebben.

figuur 3.1

De scan, een confrontatie van twee beelden



In de figuur wordt weergegeven dat de werkelijke confrontatie tussen verdeelstelsel en gemeentebegrotingen op het niveau van de beleidsclusters plaatsvindt. De vorming van deze clusters aan de begrotingskant vindt plaats door samenvoeging van de gemeentelijke gegevens die gemeenten volgens de comptabiliteitsvoorschriften in hun begrotingen op functieniveau opnemen. Aan de kant van het verdeelstelsel worden de beleidsclusters gevormd door formules⁶ ⁷ die zijn opgebouwd uit maatstaven en hun bijbehorende gewichten. Bij de scan wordt aan de begrotingskant dus afstand genomen van het detailniveau waarop gemeenten inkomsten en uitgaven boeken en wordt aan de kant van het verdeelstelsel afstand genomen van het niveau van de individuele maatstaven. Het vergelijken op clusterniveau zorgt er hiernaast voor dat niet op te grote afstand naar de gemeentelijke gegevens en het verdeelstelsel wordt gekeken.

3.3.2 Uitbreiding van de scan

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 verschuivingen in de gemeentelijke uitgaven als gevolg van de realisatie van nieuwe gemeentelijke taken niet voortijdig zijn opgemerkt, kunnen deze effecten alsnog uit de scan blijken;
- als monitor op geselecteerde onderwerpen.

⁶ In de meicirculaire van het gemeentefonds wordt jaarlijks de meest recente stand van de opbouw van deze clusterformules gegeven.

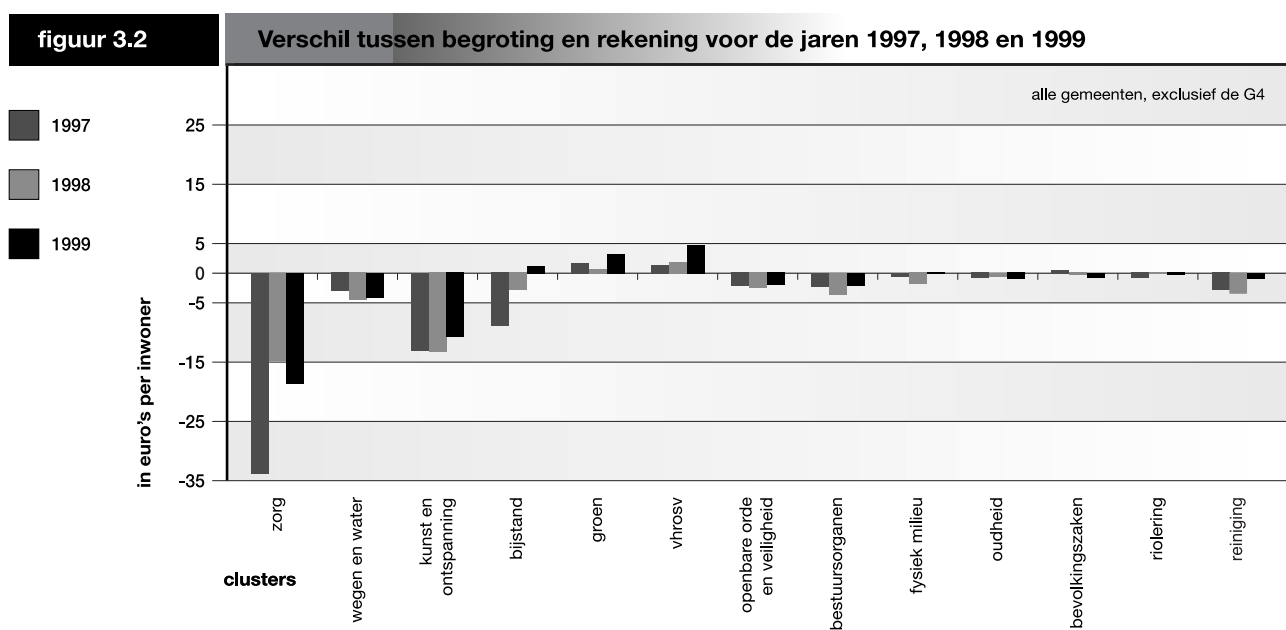
⁷ Deze formules zijn ontwikkeld vanuit per cluster uitgevoerd ijkpuntonderzoek: de methode achter de ijkpuntonderzoeken wordt uitgelegd in: Cebeon/VB Groep (1993). Structuur gerecht: ijkpunt gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84. Cebeon/VB groep: Amsterdam/Voorburg.

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; Kamerstukken II 28 000 B, nr. 19; Kamerstukken II 28 000, nr. 21). We hebben dit aangeduid met de term *POR-plus*.

In het kader van het Plan van aanpak transparantie is in de afgelopen

jaren een aantal dataverzamelingstrajecten opgezet. Het betreft hier gegevensverzameling op de terreinen gemeentelijke rekeninggegevens, specifieke uitkeringen, gemeentelijke vermogens, Europese geldstromen en prestatie-indicatoren. Deze gegevens zullen in de toekomst gebruikt worden om, ten behoeve van het reguleren bestuurlijk overleg tussen Rijk en gemeenten, meer inzicht te verkrijgen in de geldstromen naar en binnen gemeenten. Hiernaast 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.

Inmiddels zijn in het kader van de gegevensverzameling door het CBS de gemeentelijke rekeninggegevens voor de jaren 1997, 1998 en 1999 aangeleverd. Deze gegevens zullen in de komende jaren naast de gemeentelijke begrotingsgegevens in de scan voor analysedoeleinden worden gebruikt.



Figuur 3.2⁸ geeft voor de jaren 1997 tot en met 1999 per uitgavencluster het verschil tussen de omvang van het cluster volgens de gemeentelijke begrotingen en de omvang van het cluster volgens de gemeentelijke rekeningen van hetzelfde jaar in euro per inwoner weer. Het meest linkse balkje in de figuur geeft bijvoorbeeld voor het jaar 1997 het verschil tussen de begroting en rekening voor het cluster Zorg weer en laat zien dat in de begroting 1997 € 34 per inwoner minder is begroot dan volgens de rekening 1997 is uitgegeven.

Uit de figuur valt af te leiden welke uitgavenclusters voor gemeenten het meest lastig zijn om de inkomsten en uitgaven van te begroten. Dit zijn vooral de clusters Zorg en Kunst en Ontspanning. De extremere afwijkingen tussen begroting en rekening op het cluster Zorg worden waarschijnlijk veroorzaakt door de integratie van de onderwijshuisvesting in 1997 en de intensiveringen ten behoeve van de klassenverkleining en de Wvg in de jaren 1998 en 1999. De afwijkingen op het cluster Kunst en Ontspan-

⁸ Bron: CBS macrogegevens, alle gemeenten. Het betreft hier een eerste vergelijking met nog ongecorrigeerde rekeninggegevens. Bij de interpretatie van figuur 3.2 moet hiermee rekening gehouden worden.

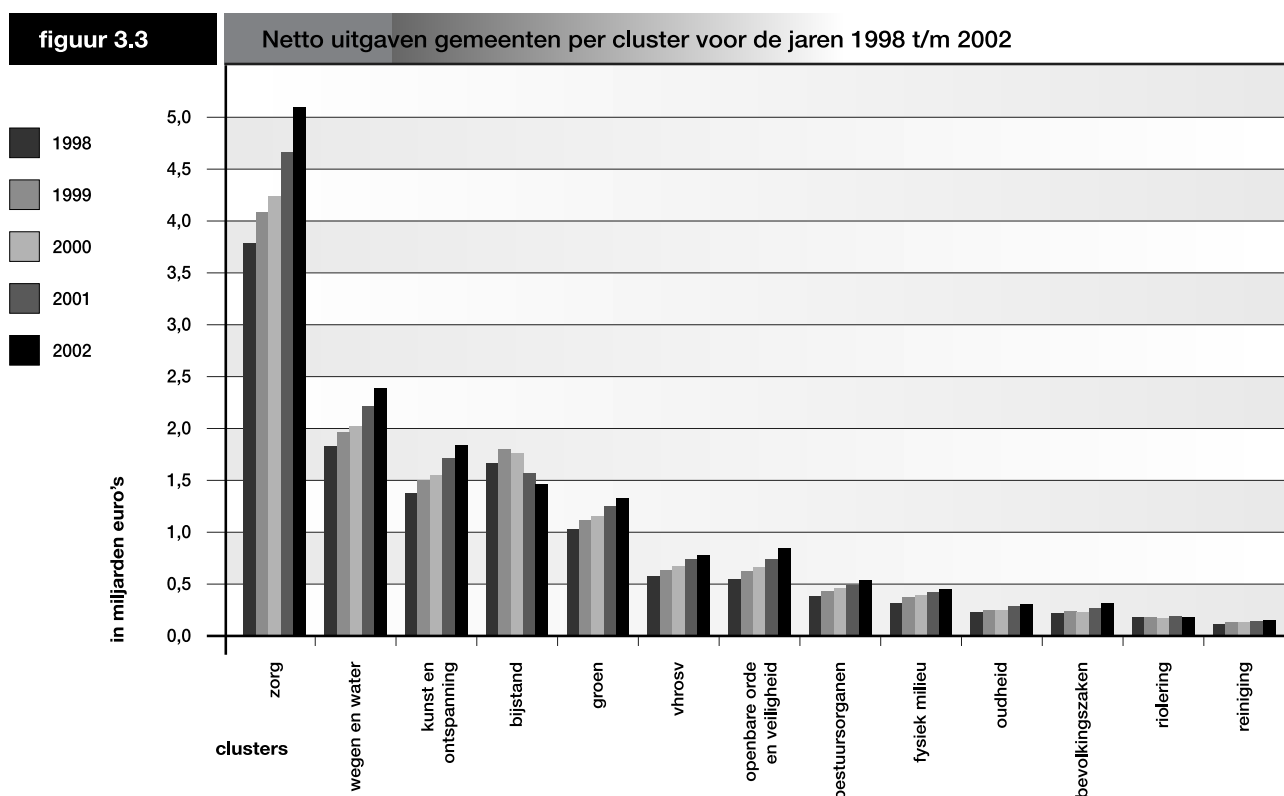
ning worden waarschijnlijk veroorzaakt door het «sluitpost» karakter van dit cluster; uitgaven op dit cluster worden beïnvloed door het al dan niet beschikbaar zijn van extra geld aan het eind van het desbetreffende begrotingsjaar. Voor de overige clusters lijken begroting en rekening redelijk op elkaar aan te sluiten. Wat in de figuur opvalt ten aanzien van het geheel aan clusters is dat de gemeenten in de jaren 1997 t/m 1999 volgens de rekeningen meer hebben uitgegeven dan in de begrotingen werd aangegeven. De opwaartse bijstellingen van het accres van het gemeentefonds in de afgelopen jaren, leidende tot hogere algemene uitkeringen dan verwacht, kunnen hiervoor een verklaring zijn.

Uit figuur 3.2 kan ook geconcludeerd worden dat de gemeentelijke begrotingen- en rekeningen voldoende op elkaar aansluiten om het gebruik van begrotingsgegevens ten behoeve van de scan te rechtvaardigen. Wel geeft een afwijking zoals die op het cluster Zorg in 1997 aan dat bij omvangrijke mutaties op het gemeentefonds de interpretatie van verschillen op een desbetreffende cluster tussen begroting en verdeelstelsel tot enige voorzichtigheid noodzaakt.

3.4 Trendanalyses

In de onderstaande paragrafen komen de drie in paragraaf 3.3.1 genoemde beelden bij de scan aan de orde. Aangezien het bij de scan er om gaat eventuele scheefgroei tussen de gemeentelijke begrotingen en het verdeelstelsel te detecteren, wordt elk van de beelden hierbij over periode van vijf achterliggende jaren bekeken. In de paragrafen 3.4.1 en 3.4.2 wordt gekeken naar het beeld van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven. In paragraaf 3.4.3. wordt gekeken naar de ontwikkeling van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Vervolgens komt in paragraaf 3.4.4. de confrontatie tussen de gemeentelijke netto-uitgaven en het verdeelstelsel aan de orde.

3.4.1 Gemeentelijke kostenstructuur vanuit de gemeentelijke begrotingen.



In figuur 3.3 is de ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven afgebeeld⁹. In deze figuur is het niveau van de netto-uitgaven af te lezen, zoals deze vanuit de algemene middelen¹⁰ bekostigd worden. Of, anders gezegd, de figuur laat zien in welke mate de gemeentebesturen de algemene middelen in de afgelopen vijf jaren volgens de gemeentelijke begrotingen inzetten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden.

In de figuur is te zien dat gemeenten voor 2002 voor bijna alle clusters verwachten meer uit te gaan geven dan in 2001. Dit geldt met name voor de clusters Zorg, Wegen en Water, Kunst en Ontspanning, en Openbare Orde en Veiligheid. Een vrijwel gelijk uitgavenniveau wordt verwacht voor de clusters Riolering en Reiniging. Voor het cluster Bijstand/Sociale Dienst is een lager uitgavenniveau begroot.

De stijgingen in uitgaven voor de clusters Zorg, Wegen en Water en Openbare Orde en Veiligheid tussen 2001 en 2002 zijn volgens verwachting. De extra financiële inzet op de taakgebieden Zorg en Openbare Orde en Veiligheid is in lijn met de afspraken die tussen het Rijk en de gemeenten zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl. Een verdere stijging van de netto-uitgaven op het cluster Wegen en Water is in het POR2002 voorspeld.

⁹ Vanuit de gemeentelijke begrotingen.
Bron: CBS.

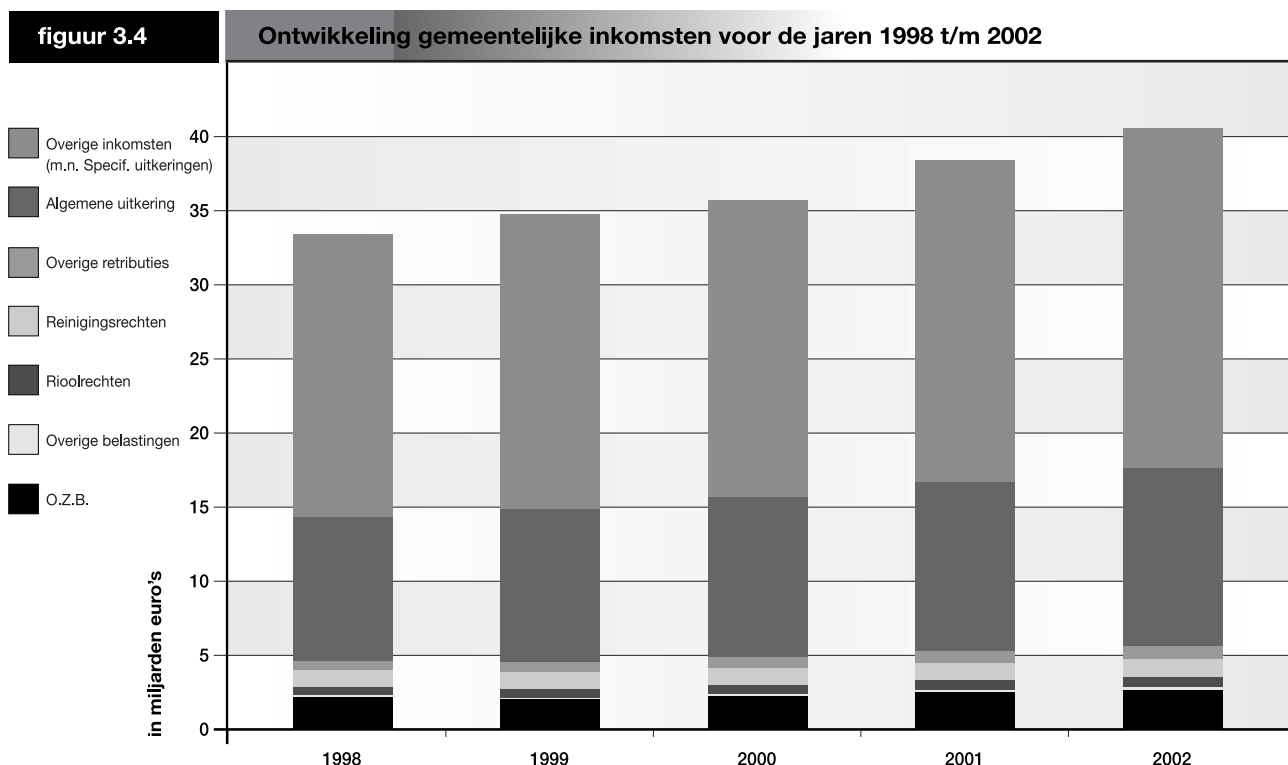
¹⁰ De algemene middelen van de gemeenten worden gevormd door de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de gemeentelijke eigen middelen.

De daling in de begrote netto-uitgaven op het cluster Bijstand/Sociale Dienst die in 2000 is ingezet, zet zich ook voor het jaar 2002 verder door. Deze daling wordt veroorzaakt door het jaarlijks afnemende aantal

bijstandsontvangers. Hiernaast wordt een deel van de daling veroorzaakt door de inwerkingtreding van het Fonds Werk en Inkomen in 2001: de eerdere tien procent bekostiging van de bijstandsuitkeringen door de gemeenten is hierdoor komen te vervallen.

3.4.2 De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten vanuit de gemeentelijke begrotingen

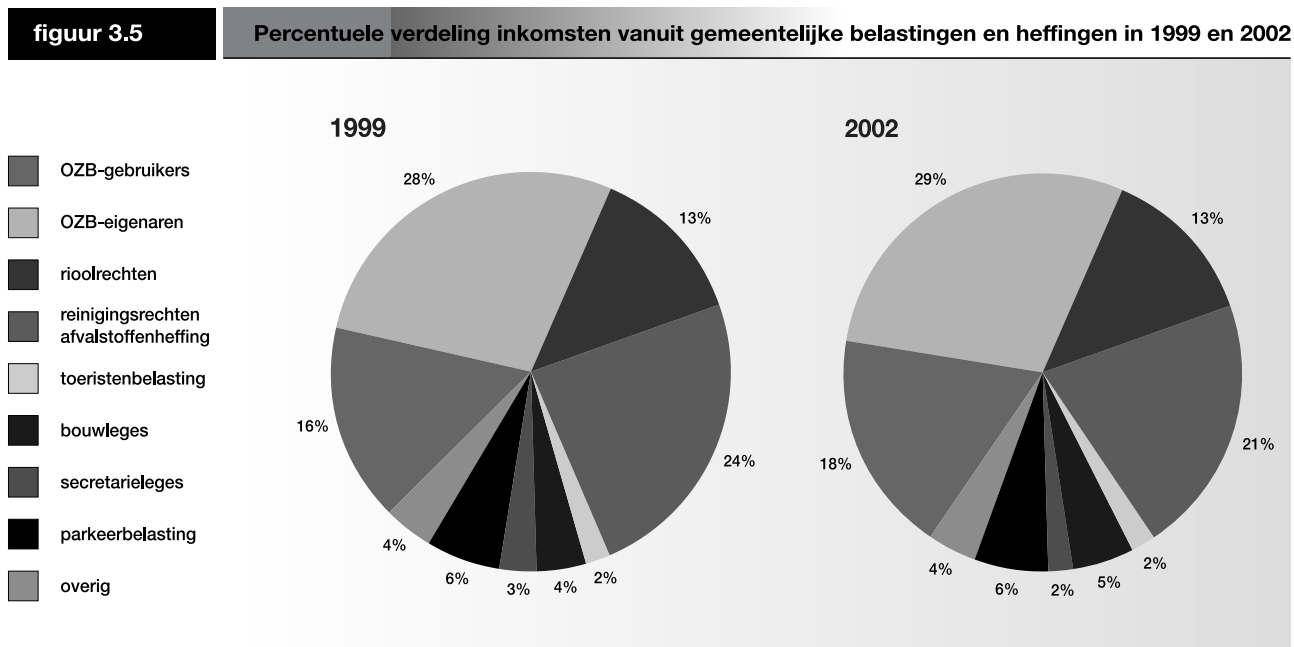
Figuur 3.4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen over de periode 1998 t/m 2002.



De figuur geeft aan dat de gemeentelijke inkomsten in absolute zin zijn toegenomen van € 33,3 miljard in 1998 tot € 40,6 miljard in 2002. Het aandeel van de specifieke uitkeringen daarbinnen daalde tussen van 57% in 1998 naar 56% in 2002; het aandeel van de algemene uitkering steeg van 29% in 1998 naar 30% in 2002 en het aandeel van de eigen inkomsten is tussen deze jaren met 14% gelijk gebleven.

De opbrengst van de OZB is voor 2002 € 2,66 miljard en vertoont een stijgende tendens; wel is de stijging van de OZB opbrengst tussen 2001 en 2002 (6%) gehalveerd ten opzichte van de jaren 1999–2000 en 2000–2001. Ook de overige eigen inkomsten laten een stijgend patroon zien. Van de absolute stijging van € 7,3 miljard tussen 1998 en 2002 is 54% toe te rekenen aan inkomsten vanuit specifieke uitkeringen, 32% aan inkomsten vanuit de algemene uitkering en 14% aan eigen gemeentelijke inkomsten. Dit laatste betekent dat de eigen gemeentelijke inkomsten in relatieve zin niet zijn gestegen.

Figuur 3.5 geeft de verdeling van de binnen de eigen gemeentelijke middelen onderscheiden onderdelen voor de jaren 1999 en 2002 weer.



De figuur geeft aan dat tussen 1999 en 2002 zich geen sterke verschuivingen in het percentueel aandeel van de onderscheiden belastingen en heffingen hebben voorgedaan. Het percentueel aandeel van de rioolrechten, de toeristenbelasting, de parkeerbelasting zijn onveranderd. Het aandeel van de bouwleges is, evenals het aandeel OZB-eigenaren, licht gestegen (+ 1%) en het aandeel van de secretarieleges is licht gedaald (– 1%). Iets sterkere veranderingen hebben zich voorgedaan op de percentuele aandelen OZB-gebruikers (+ 2%) en reinigingsrechten (– 3%).

3.4.3 Veronderstelde kostenstructuur en belastingcapaciteit gezien vanuit de algemene uitkering

Het uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren vanuit het totaal aan middelen uit de algemene uitkering en de gemeentelijke eigen inkomsten. Hiertoe wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten in sociale en fysieke structuurkenmerken en centrumfunctie, alsook met de verschillen in capaciteit om eigen inkomsten te genereren. Het rekening houden met verschillen in de gemeentelijke eigen inkomsten komt in het verdeelstelsel tot uiting door de verrekening van een normopbrengst aan onroerende zaakbelastingen met de algemene uitkering.

Figuur 3.6 geeft aan over hoeveel middelen een gemeente verondersteld wordt te beschikken, waarmee een, ten opzichte van alle gemeenten, gelijk voorzieningenniveau gerealiseerd kan worden. In de figuur is per gemeente in euro per inwoner aangegeven van welk

kostenniveau bij de verdeling in 2002 wordt uitgegaan; dit is de optelsom van de algemene uitkering en de OZB-capaciteit per gemeente per inwoner.

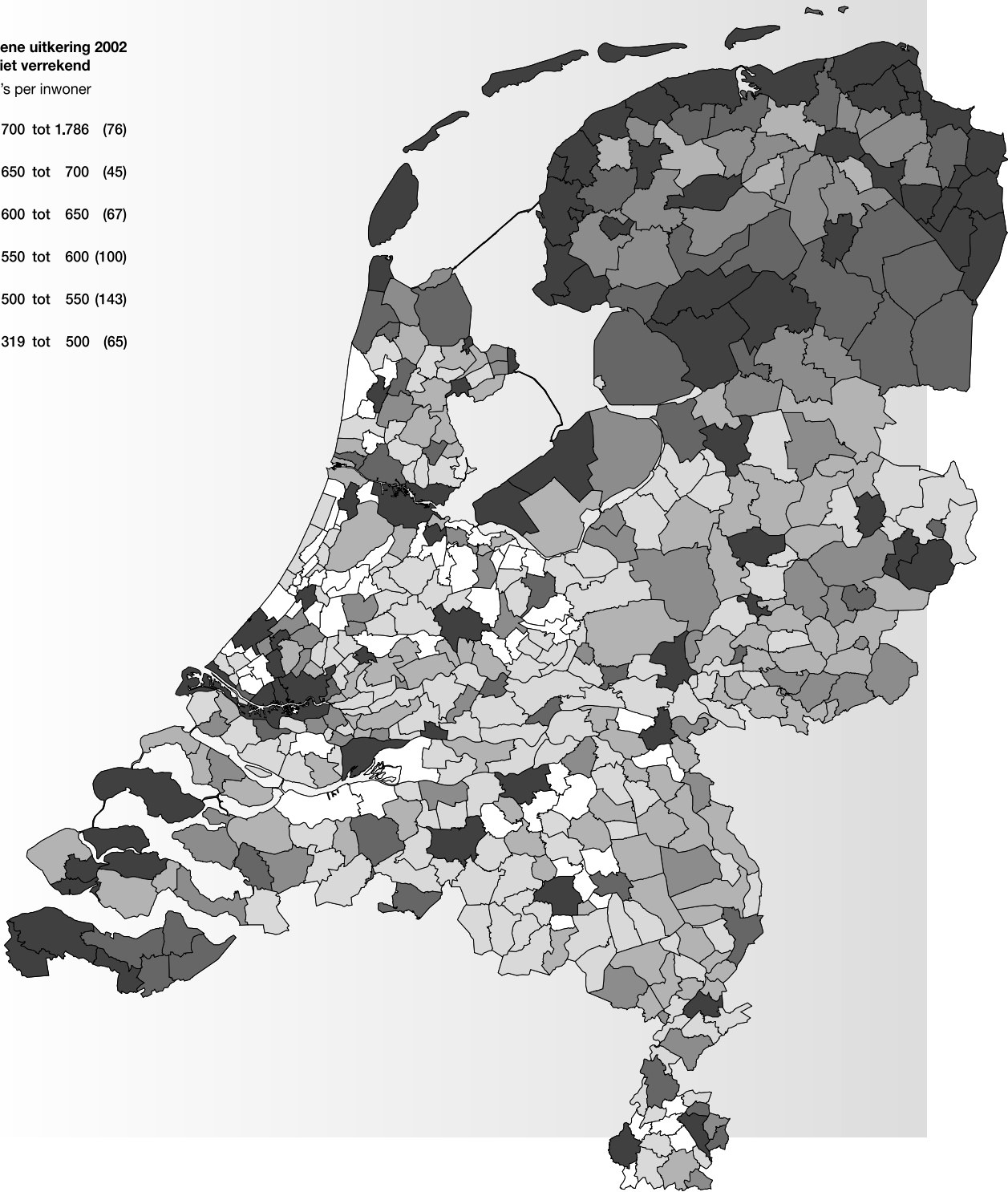
In de figuur zijn de grotere steden te herkennen; deze hebben, vanuit een zwakke sociale structuur, een kostbare fysieke structuur en een zwaardere centrumfunctie, over het algemeen een hoge veronderstelde kostenstructuur. Dit geldt ook voor kleinere gemeenten met een zwakke sociale structuur, slechte bodem, historische kern of geïsoleerde ligging. In figuur 3.6 zijn deze laatste voornamelijk te vinden in de Noordelijke provincies, Zeeland en het Waddengebied.

figuur 3.6

Kostenniveau

Algemene uitkering 2002
OZB niet verrekend
in euro's per inwoner

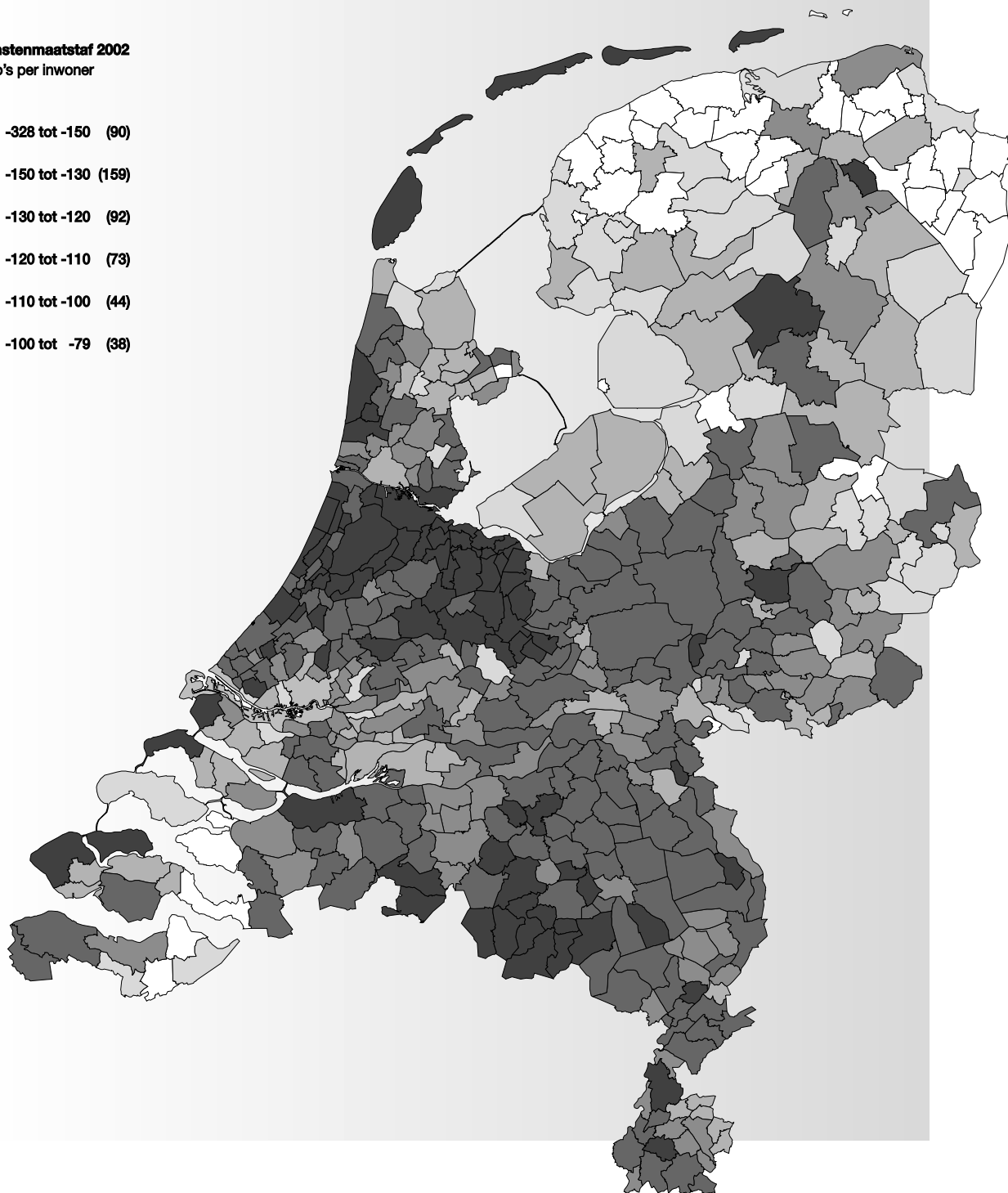
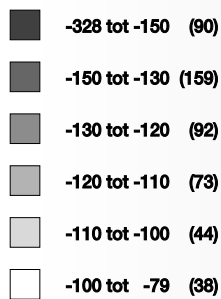
- 700 tot 1.786 (76)
- 650 tot 700 (45)
- 600 tot 650 (67)
- 550 tot 600 (100)
- 500 tot 550 (143)
- 319 tot 500 (65)



figuur 3.7

De OZB-capaciteit

Inkomstenmaatstaf 2002
in euro's per inwoner



Gemeenten met een lagere veronderstelde kostenstructuur zijn in figuur 3.6 voornamelijk te vinden in het midden, oosten en zuiden van Nederland. Deze gemeenten worden gekenmerkt door (combinaties van) een gunstige sociale structuur, een matige centrumfunctie en een goede bodemstructuur.

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 rekentarief. Dit uniforme rekentarief is voor 2002 vastgesteld op € 5,08 per waarde-eenheid van € 2 268. In de algemene uitkering is deze norm-opbrengst in mindering gebracht.

Figuur 3.7 geeft deze normopbrengst per gemeente voor het jaar 2002 in euro per inwoner weer. In de figuur zijn de gemeenten met een hoge gemiddelde waarde per inwoner zichtbaar: de (forensen)gemeenten in de Randstad, de waddengemeenten en de zuidelijke provincies. Ook vallen de gebieden met een lage gemiddelde WOZ-waarde op: Noord-Nederland en delen van Overijssel en Zeeland.

3.4.4 De scan: veronderstelde – versus feitelijke kostenstructuur

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.

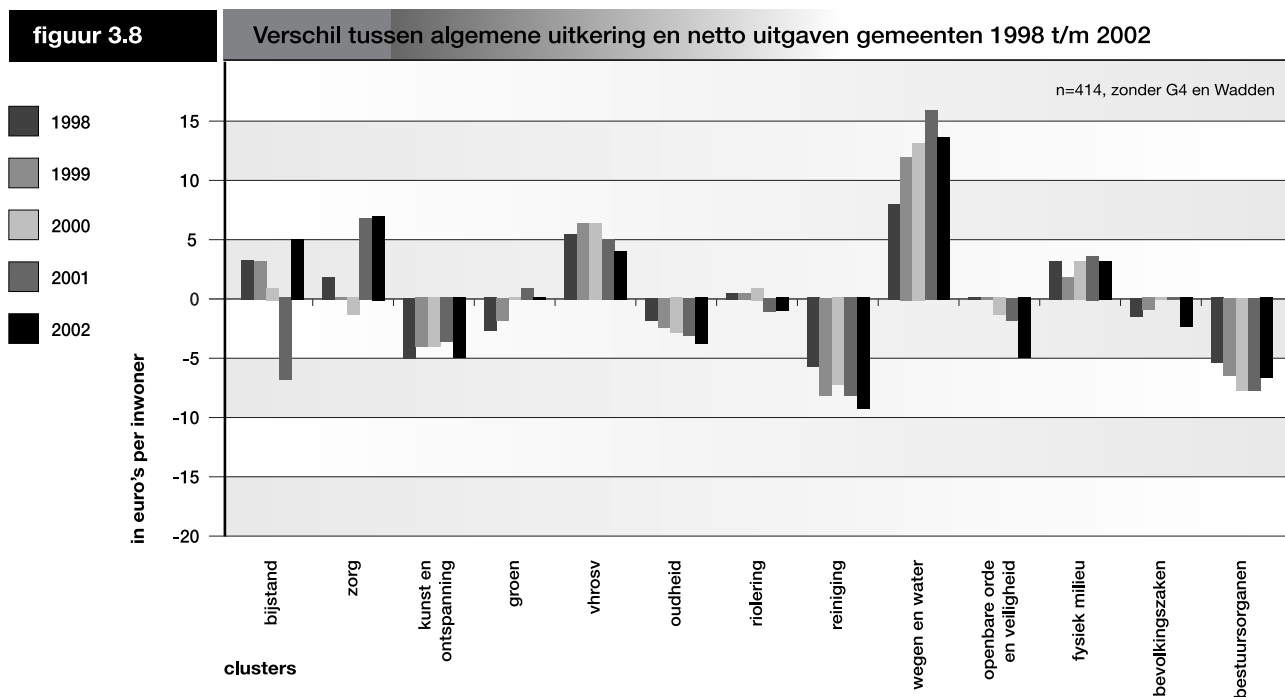
Zoals in paragraaf 3.3.1 is uiteengezet, gaan we er bij de scan vanuit dat de ontwikkeling in de door de gemeenten begrote netto-uitgaven de ontwikkeling in de feitelijke kostenstructuur van gemeenten weergeeft. Bij een goed aansluitend verdeelstelsel dient het verschil per cluster beperkt te zijn en 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 uiteindelijk leiden tot aanpassing van de verdeling, met name wanneer sprake is van een ongelijkmatige ontwikkeling tussen de clusters.

Figuur 3.8¹¹ geeft het verschil tussen de algemene uitkering en de begrote netto uitgaven voor de jaren 1998 t/m 2002 weer^{12 13}. Deze figuur vormt het hart van de scan.

¹¹ Niet alle gemeenten zijn in deze vergelijking opgenomen. Zo worden de waddengemeenten 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 herindelingen) buiten beschouwing gelaten. Uiteindelijk zijn 414 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 latere jaren is in figuur 3.7 het verzamelcluster voor de jaren 1998 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.



Figuur 3.8 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 € 5 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 op 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 toegelicht.

Het cluster Bijstand en het cluster Zorg

In figuur 3.8 is te zien dat de clusters Bijstand en Zorg over de onderscheiden jaren beiden een springend karakter hebben. Dit wordt veroorzaakt door omvangrijke mutaties binnen de algemene uitkering op beide clusters. In het cluster Bijstand hebben in de afgelopen jaren diverse toevoegingen in het kader van het Regeerakkoord voor de bijzondere bijstand plaatsgevonden en is in 2001 een bedrag ten behoeve van het Fonds Werk en Inkomen uitgelicht. Binnen het cluster Zorg zijn in 1997 gelden t.b.v. de onderwijshuisvesting toegevoegd, in latere jaren gevolgd door intensiveringen ten behoeve van de klassenverkleining en de Wvg. Het springende karakter van de afwijkingen op beide clusters wordt veroorzaakt door volgtijdelijke verschillen tussen veranderingen binnen de algemene uitkering en de gemeentelijke begrotingen.

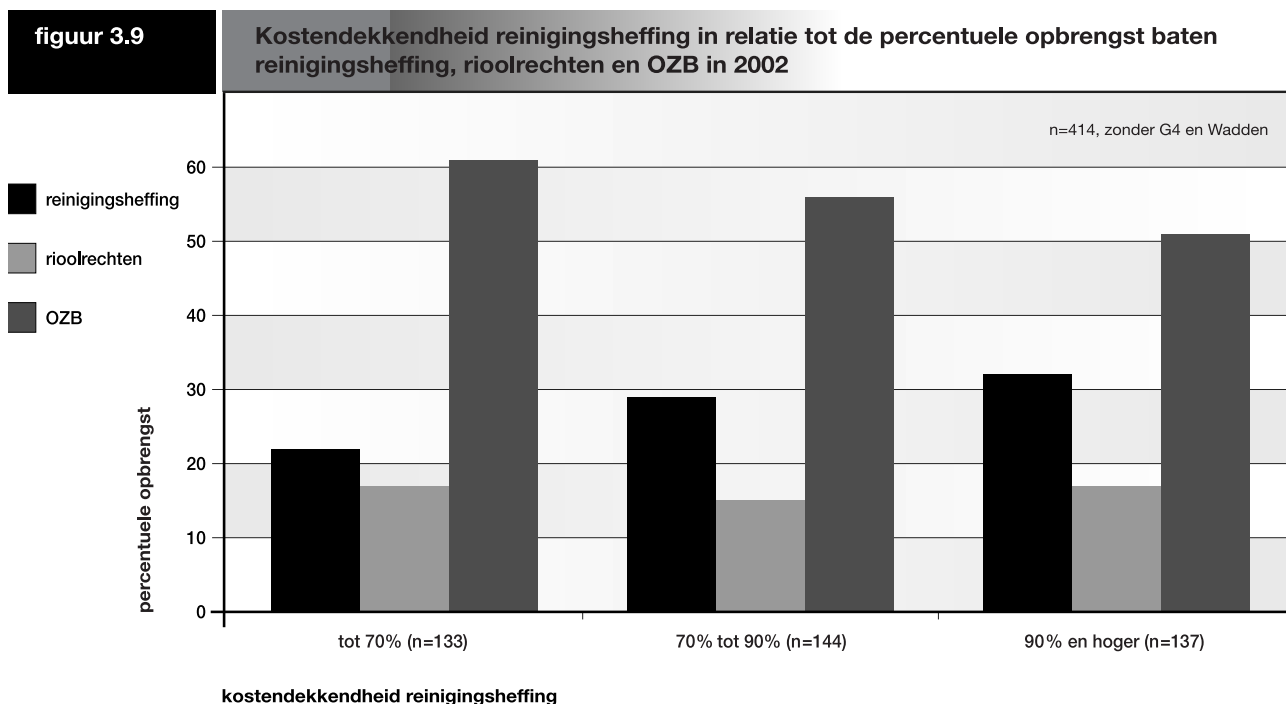
De uitname ten behoeve van het Fonds Werk en Inkomen heeft ertoe geleid dat het cluster Bijstand zowel qua omvang als inhoudelijk sterk is afgenomen. De diverse mutaties op het cluster Zorg hebben ertoe geleid dat dit cluster in de afgelopen jaren in omvang is verdubbeld en inhoudelijk sterk is uitgebreid. Zoals in § 2.2.2 is vermeld hebben de fondsbeheerders daarom besloten de huidige clusters Bijstand en Zorg samen te voegen en vervolgens te herschikken naar drie nieuwe clusters die zich onderling onderscheiden in samenhangende taakgebieden op de terreinen «Bijstand en Werkgelegenheid», «Educatie» en «Gezondheid». Momenteel wordt een onderzoek naar de kosten in de drie nieuwe taakclusters geëntameerd. Dit onderzoek zal naar verwachting in de zomer van 2003 worden afgerond. Eventuele wijzigingen in de verdeling zouden dan per 1 januari 2005 hun beslag krijgen. De Tweede Kamer zal uiterlijk in het POR2004 opnieuw worden geïnformeerd.

Het cluster Reiniging

Binnen het verdeelstelsel wordt bij het cluster Reiniging uitgegaan van kostendekkendheid vanuit de gemeentelijke inkomsten. Dit betekent dat het cluster Reiniging binnen het stelsel op 0 staat, onder de assumptie dat gemeenten de kosten van de gemeentelijke reinigingsdienst volledig compenseren met de inkomsten vanuit de reinigingsheffingen (de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht). Uit figuur 3.8 valt af te leiden dat van volledige kostendekkendheid geen sprake is, maar dat sprake is van forse onderdekking.

De achterliggende reden bij deze onderdekking op het cluster Reiniging is dat gemeenten weliswaar verplicht zijn inkomsten vanuit de reinigingsheffingen in te zetten voor de bekostiging van de gemeentelijke reinigingsdienst, maar dat zij vrij zijn deze kosten ook uit de algemene middelen te dekken. Dit geldt overigens ook voor de gemeentelijke inkomsten vanuit het rioolrecht: gemeenten zijn niet verplicht rioolrecht te heffen, maar wanneer zij dit wel doen zijn zij verplicht deze inkomsten in te zetten voor het beheren en instandhouden van het rioolstelsel.

Figuur 3.9 geeft weer dat de mate van onderdekking op het cluster Reiniging een duidelijke relatie vertoont met de inkomsten vanuit de Onroerende Zaakbelasting.



In figuur 3.9 zijn de 414 gemeenten uit figuur 3.8 onderverdeeld in drie groepen die de mate van kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen aangeven; een groep met een kostendekkendheid tot 70%, een groep met een kostendekkendheid van 70% tot 90%, en een groep met een kostendekkendheid van 90% en hoger. De percentuele opbrengst van de reinigingsheffingen, het rioolrecht en de OZB is het naar inwoneraantal gewogen aandeel van het totaal aan opbrengsten uit deze inkomstenbronnen. In de figuur is te zien dat naarmate gemeenten minder kostendekkend zijn vanuit de reinigingsheffingen, het percentuele aandeel van de OZB opbrengst hoger ligt. Dit betekent dat bij deze gemeenten de kosten voor de gemeentelijke reinigingsdienst meer mede vanuit de OZB opbrengst wordt gedekt dan bij gemeenten die in meerdere mate vanuit de reinigingsheffingen kostendekkend zijn.

In figuur 3.9 is verder te zien dat het percentueel aandeel van de rioolrechten niet gerelateerd is aan de mate van kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen. Wel hangt de mate van kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen op de kosten voor de gemeentelijke reinigingsdienst sterk samen met de kostendekkendheid vanuit het rioolrecht op de kosten voor het beheer en het onderhoud van het rioolstelsel¹⁴.

Concluderend: gemeenten waar sprake is van een duidelijke onderdekking op het cluster Reiniging, bekostigen deze vanuit de inkomsten onroerende zaakbelastingen. Anders gezegd: ten aanzien van de wijze van dekking van uitgaven op het cluster Reiniging is sprake van gemeenschappelijk (woonlasten)beleid. De fondsbeheerders overwegen dan ook geen nadere stappen ten aanzien van dit cluster.

¹⁴ Het gewogen groepsgemiddelde voor kostendekkendheid vanuit de reinigingsheffingen is in figuur 3.9 voor de drie onderscheiden groepen achtereenvolgens 48%, 81% en 96%. Het gewogen groepsgemiddelde voor kostendekkendheid vanuit het rioolrecht is in figuur 3.9 voor dezelfde groepen achtereenvolgens 64%, 69% en 87%.

Het cluster Wegen & Water

Uit figuur 3.8 valt af te leiden dat het verdeelstelsel meer middelen aan de gemeenten voor het cluster Wegen en Water toebedeelt dan de gemeentelijke begrotingen aangeven. Deze afwijking kan deels verklaard worden vanuit de bestuurlijke besluitvorming in 2000 die plaatsvond na de totstandkoming van de ijkpuntformule voor dit nieuwe cluster. Hierbij is besloten dat de gemeenten met een groot buitengebied (de zogenoemde «agrarische gemeenten») binnen het stelsel extra tegemoet zouden worden gekomen ten aanzien van de door deze gemeenten genoemde hoge uitgaven aan het onderhoud van hun wegen. Hierdoor is in totaal € 66 miljoen verschoven van de andere net geijkte clusters naar het cluster Wegen en Water. Als gevolg van deze bestuurlijke besluitvorming viel het verschil in 1997¹⁵ (het begrotingsjaar waarop het cluster Wegen en Water is geijkt) € 4,54 per inwoner hoger uit dan anders het geval zou zijn. In de daarop volgende jaren tot aan het jaar 2002 neemt dit verschil nog verder toe. Voor het jaar 2002 is een lichte afname van het verschil te zien.

De stijging van het accres vormt het andere deel van de verklaring voor de afwijking tussen het cluster en de gemeentelijke begrotingen. In het vorige POR is aangegeven dat voor de opeenvolgende jaren na 1997 zowel de omvang van het cluster binnen het stelsel alsook de netto-uitgaven aan de begrotingskant een stijgende lijn vertonen, maar dat de laatste, door de stijging van het accres, achterbleven op de eerste. Ook werd vermeld dat aan de begrotingskant de stijging van de netto-uitgaven voor het jaar 2000 op 2001 aanzienlijk hoger waren dan tussen voorgaande jaren. Tussen het jaar 2001 en 2002 heeft deze trend zich verder doorgezet, en zelfs dusdanig dat de stijging aan de begrotingskant de stijging van het cluster binnen het stelsel overtreft. Dit verklaart de daling van het verschil in het jaar 2002.

Evenals zoals wij meldden in het POR2002 zijn wij ook nu van mening dat, ondanks de hoogte van de verschillen over meerdere jaren, het niet raadzaam is tot nader onderzoek over te gaan; het cluster Wegen en Water maakt pas vanaf het begrotingsjaar 2001 onderdeel uit van het verdeelstelsel en zal, door een overgangperiode van vier jaren, niet eerder dan in 2005 zijn uitgekristalliseerd. De scan op basis van een analyse van gemeentegroepen geeft ook geen aanwijzingen die wijzen op enige systematische achtergrond. Hiernaast verwachten wij voor het begrotingsjaar 2003 een verdere afname van het verschil tussen de gemeentelijke netto-uitgaven en het verdeelstelsel op dit cluster.

Het cluster Bestuursorganen

Figuur 3.8 geeft aan dat de gemeentelijke netto-uitgaven voor het cluster Bestuursorganen voor alle onderscheiden jaren hoger zijn dan het in de algemene uitkering toegerekende deel. Meso-analyses op het cluster geven aan dat dit niet veroorzaakt wordt door bepaalde groottegroepen gemeenten. Zoals in het POR2002 is aangegeven heeft het verschil tussen de netto-uitgaven en het verdeelstelsel twee oorzaken: gemeenten boeken op het cluster Bestuursorganen vaak ook inkomsten en uitgaven die niet op dit cluster thuishoren (met name algemene ondersteuning) en er zijn datatechnische problemen met betrekking tot de afsplitsing van het onderdeel bestuurlijke samenwerking uit de functie bestuursorganen binnen de gemeentelijke begrotingen. Op ons verzoek heeft het CBS bij de dataverzameling op de begrotingen 2002 extra aandacht besteedt aan

¹⁵ Zie voor de afwijking in 1997 figuur 3.7 in het POR2002.

deze uitsplitsing en heeft hierbij € 3 miljoen meer aan lasten voor het onderdeel bestuurlijke samenwerking gevonden. Dit kan een verklaring zijn het in figuur 3.8 zichtbare afnemende verschil op het cluster in 2002. De extra aandacht voor de afsplitsing voor het onderdeel bestuurlijke samenwerking wordt door het CBS op de begrotingen 2003 verder doorgezet. Nader onderzoek op het cluster Bestuursorganen zien wij op dit moment mede hierom als niet aan de orde. Hiernaast zal naar verwachting het cluster Bestuursorganen door de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur de komende jaren sterk aan verandering onderhevig zijn.

4. 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 gemeenten¹. 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). De beleidsvoornemens voortvloeiend uit het strategisch akkoord zijn opgenomen in het POR, voorzover deze reeds in de begrotingen van de vakministeries zijn opgenomen. Onderwerpen waar nog nadere uitwerking volgt, staan als zodanig aangegeven.

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 2003 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. Actieprogramma Veiligheid

De veiligheidsambities in het strategisch akkoord worden uitgewerkt in een actieprogramma voor Veiligheid. Daarin wordt de verwachte inzet van de ketenpartners in de veiligheidsketen benoemd, waaronder de inzet van de gemeenten als partner bij het integraal veiligheidsbeleid. In de komende periode worden op basis van het actieprogramma resultaatafspraken met de verschillende ketenpartners gemaakt. In het najaar van 2002 wordt de Tweede Kamer hierover ingelicht.

2. Huiselijk geweld

Door de toenmalige minister van Justitie is in april 2002 de nota «Privé geweld – publieke zaak, een nota over de gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld» aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2001/02, 28 345, nrs. 1–2). Het doel is het bevorderen van een betere aanpak zowel preventief curatief als repressief van huiselijk geweld. Hiertoe worden voorstellen gedaan voor deskundigheidsbevordering van

¹ De zogenoemde 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.

betrokken beroepsgroepen, bestuurlijke inbedding van verantwoordelijkheden, het ontwikkelen van ondersteuningsstructuren en samenwerkingsverbanden, de registratie en het bevorderen van informatie-uitwisseling, protocollering, wetgeving en mogelijkheden voor verbetering van hulpverlening van zowel slachtoffers als daders. De nota gaat vergezeld van een model handelingsprotocol en randvoorwaarden voor zorgprogramma's. Tevens wordt stilgestaan bij de regierol van gemeenten. Over de implementatie van de nota wordt de Tweede Kamer door het kabinet op de hoogte gebracht.

3. Verkeershandhaving

De ministers van V&W, Justitie en BZK bereiden een wet voor waarin wordt geregeld dat de bevoegdheid tot het handhaven van de parkeer-overtredingen die in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn opgenomen, wordt overgedragen aan het lokale bestuur. Dan wordt één en dezelfde toezichthouder bevoegd om zowel het gefiscaliseerd als het fout parkeren te handhaven.

Dit beleidsvoornemen is bij brief van 15 november 2001 van bovengenoemde ministers aan de Tweede Kamer gezonden. De Tweede Kamer heeft deze lijn ondersteund in een Algemeen Overleg d.d. 31 januari 2002 (zie Kamerstukken II 2001/02, 26 115, nr. 28). In de brief van 15 november 2001 heeft het vorige kabinet aangegeven dat het invoering van door (gemeente)besturen op te leggen bestuurlijke boetes voor andere dan parkeerovertredingen, ongewenst acht. Teneinde de wegbeheerders meer invloed te geven op de verkeershandhaving, worden thans enkele pilots voorbereid waarin, binnen de bestaande wettelijke kaders, best practices worden ontwikkeld voor de verbetering van de samenwerking tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke kolommen.

4. Jeugdcriminaliteit

Door de toenmalige staatssecretaris van Justitie is in mei 2002 de nota «Vasthoudend en effectief» aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2001/02, 28 292, nrs. 1–2). De nota geeft een beschrijving van wat de afgelopen jaren op het terrein van jeugdcriminaliteit tot stand is gebracht en doet voorstellen voor een versterking van de aanpak. Deze voorstellen zijn verdeeld in drieën: de preventieve aanpak, de repressieve aanpak en effectiviteit en informatie. Sommige van de voorstellen zullen al op korte termijn uitgevoerd kunnen worden. Voor andere geldt dat het kabinet eerst een beslissing daarover – en over het beschikbaar stellen van middelen – zal moeten nemen. Over de nota heeft nog geen overleg plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Over een nadere uitwerking van de beleidsvoornemens wordt de Kamer door het kabinet op de hoogte gebracht.

5. Handhaven op niveau

Op 18 april 2000 heeft de toenmalige minister van Justitie het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau» aan de Tweede Kamer doen toekomen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67). Het kabinet geeft aan de analyse te ondersteunen dat vooral verdere professionalisering en verbetering van de samenwerking bij de handhaving van ordeningswetgeving tot een hoger niveau van naleving kunnen leiden. Het project «Handhaven op niveau» is gestart waarin onder meer «best practices» voor de handhaving worden ontwikkeld aan de hand van decentraal uitgevoerde stimuleringstrajecten op specifieke beleidsterreinen of aan de

hand van specifieke maatschappelijke problemen. De kosten van het vierjarige actieprogramma worden geschat op circa € 4,5 miljoen in totaal.

6. Inburgering van oudkomers

In het voorjaar van 2001 is aan de Tweede Kamer de notitie oudkomers aangeboden (Kamerstukken II 2000/01, 27 083, nr. 17). Aan deze notitie lag een telling van het aantal prioritaire oudkomers door het SCP ten grondslag. In totaal blijken ongeveer 460 000 oudkomers nog een taalachterstand en een te grote afstand tot de arbeidsmarkt te hebben. De notitie heeft brede steun gekregen in het parlement en zet in op duale trajecten voor oudkomers. Dat wil zeggen dat – afhankelijk van het doel van het inburgeringsprogramma – taalles wordt gecombineerd met werk, beroepsopleiding of opvoedingsondersteuning.

Het inburgeringsbeleid voor etnische minderheden die al langer in Nederland verblijven, zogenaamde oudkomers, is gestart tijdens de vorige kabinetsperiode. Op basis van verschillende regelingen zijn 54 gemeenten in de gelegenheid gesteld om een specifiek oudkomersbeleid te voeren. Voor de 25 grote steden is het oudkomersbeleid opgenomen in het grotere geheel van het grotestedenbeleid. Het budget dat voor de inburgering van oudkomers beschikbaar is gesteld, is van ruim € 5 miljoen in 1999 opgelopen tot structureel € 95 miljoen per jaar vanaf 2002. Het jaar 2003 is het laatste jaar van de oudkomersregelingen. In 2004 leggen gemeenten financiële verantwoording af over de uitvoering van de regelingen.

De financiering van het specifieke oudkomersbeleid vindt plaats op basis van gemeentelijke plannen voor de uitvoering van het oudkomersbeleid. In 2001 is bij de beschikbaarstelling van extra geld voor oudkomers via een aanvullende regeling, een cruciale stap gezet op weg naar output-financiering. Daarin zijn namelijk prestatie-indicatoren voor de uitvoering van het beleid opgenomen. De beleidsmatige verantwoording wordt door gemeenten afgelegd via de monitor oudkomers.

In 2002 heeft een uitbreiding plaatsgevonden van het oudkomersbeleid naar alle gemeenten, door de gemeenten buiten de genoemde 54 in de gelegenheid te stellen in te tekenen voor een bepaald aantal oudkomers-trajecten. Daarvoor is in eerdergenoemd totaalbudget van € 95 miljoen ruimte gecreëerd. De basis voor financiering is in deze gevallen niet gelegen in gemeentelijke plannen, maar in een contract tussen Rijk en gemeente. Het zwaartepunt voor de uitvoering van deze regeling die uitgaat van resultaatafhankelijke bekostiging, ligt in 2003.

4.2.2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Actieprogramma Veiligheid

De veiligheidsambities in het strategisch akkoord worden uitgewerkt in een actieprogramma voor Veiligheid. Daarin wordt de verwachte inzet van de ketenpartners in de veiligheidsketen benoemd, waaronder de inzet van de gemeenten als partner bij het integraal veiligheidsbeleid. In de komende periode worden op basis van het actieprogramma resultaat-afspraken met de verschillende ketenpartners gemaakt. In het najaar van 2002 wordt de Tweede Kamer hierover ingelicht.

2. Territoriale congruentie van hulpverleningsdiensten

In de beleidsnota «Rampenbestrijding 2000–2004» «De veiligheidsketen gesmeed» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 956, nr. 1–2) is territoriale congruentie, het realiseren van één gebiedsindeling voor de brandweer-, politie-, en geneeskundige hulpverleningsregio's, genoemd als één van de beleidsvoornemens om te komen tot een kwalitatief betere rampenbestrijding. De grenzen van de politieregio's zijn als uitgangspunt genomen voor het realiseren van de beoogde congruente gebiedsindeling van veiligheidsregio's. In uitzonderlijke situaties kan van de indeling op basis van politieregio's worden afgeweken.

Onder de huidige wetgeving zijn respectievelijk Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten verantwoordelijk voor de regio-indeling van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Om te komen tot een feitelijke congruente gebiedsindeling van hulpverleningsdiensten heeft de voormalige staatssecretaris van BZK daarom bij brief van 28 januari 2000 aan de provinciebesturen gevraagd om, in overleg met de besturen van de regio's en de gemeenten, te komen met een intentieverklaring waarin zij aangeven hoe zij het proces om te komen tot een congruente gebiedsindeling van de hulpverleningsdiensten tot 2003 willen inrichten. Inmiddels hebben alle provincies een dergelijke intentieverklaring ingediend.

In het wetsvoorstel «Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding» wordt voorgesteld om de congruente gebiedsindeling wettelijk voor te schrijven en de exacte gebiedsindeling niet langer door de provincies (Gedeputeerde Staten onderscheidenlijk Provinciale Staten) te laten vaststellen, maar deze bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. De in de bijlage bij de Politiewet 1993 aangegeven regio-indeling geldt daarbij als uitgangspunt. Het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding is op 9 april 2002 voor advies aan de Raad van State gezonden. Na het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel naar verwachting najaar 2002 naar de Tweede Kamer gezonden.

In beginsel leidt territoriale congruentie tot schaalvergroting van de brandweer- en geneeskundige regio's. Onderzoek heeft aangetoond dat deze schaalvergroting voor gemeenten en Rijk gezamenlijk een efficiëntiewinst op kan leveren. In de beleidsnota «Rampenbestrijding 2000–2004» heeft het vorige kabinet het standpunt ingenomen dat verwacht mag worden dat eventuele kosten die ontstaan bij de vorming van nieuwe regio's opgevangen kunnen worden met de te verwachten efficiëntiewinst. Niettemin is het Rijk bereid een bijdrage te leveren aan eventuele onevenredige frictiekosten, als gevolg van een fusie van regio's of de overgang van een gemeente. Op basis van het Interim Besluit Doeluitkering Rampenbestrijding (IBDUR) kan een incidentele bijdrage aan brandweer- en GHOR-regio's worden verstrekt. Regio's die menen onevenredige extra kosten te moeten maken als gevolg van territoriale congruentie kunnen een aanvraag indienen bij het ministerie van BZK voor een eenmalige tegemoetkoming in deze kosten.

3. Modernisering GBA

De toegankelijkheid van de GBA (Gemeentelijk BasisAdministraties) dient voor GBA-gebruikers in de (nabije) toekomst verbeterd te worden door de GBA – met gebruikmaking van moderne ICT-toepassingen – online benaderbaar te maken. In dit kader heeft de Tweede Kamer ingestemd

met de voorstellen van het kabinet om op termijn (binnen een periode van ongeveer acht jaar) te komen tot een online GBA-stelsel (Kamerstukken II 2000/01, 27 859, nr. 2). Het vorige kabinet heeft besloten om de GBA online te realiseren door middel van het ontwikkelen van een geautomatiseerd systeem om de wettelijke GBA-taken op decentraal niveau te kunnen laten uitvoeren. Het implementatietraject van deze standaard functionaliteit zal een groot aantal jaren vergen. Gemeenten dienen naast de standaardfunctionaliteit voor hun primaire proces (onder verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf en voor eigen rekening) een aantal aanvullende modules te laten ontwikkelen. De daarmee samenhangende kosten kunnen niet door BZK worden bepaald omdat die met name afhankelijk zijn van de door de gemeente gewenste functionaliteiten.

4. Wet Bestuur in Stedelijke regio's

Op 16 november 2001 is het voorstel van Wet bestuur stedelijke regio's ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/02, 28 095, nrs. 1–3). De plenaire behandeling van dit voorstel op 16 april 2002 heeft geen doorgang gevonden, door de val van het kabinet Paars II. Het kabinet heeft in het strategisch akkoord verklaard dat de Kaderwet Bestuur in verandering per 1 januari 2004 wordt afgeschaft. Tevens is in het strategisch akkoord opgenomen dat de mogelijkheden worden gezien om de Wet Gemeenschappelijke Regelingen met het oog op een beter gebruik van de mogelijkheid van tussengemeentelijke oplossingen en gemeenschappelijke regelingen uit te breiden, zodat in voorkomende gevallen meer verplichtende samenwerking mogelijk is. Het kabinet zal hierover de Kamer inlichten.

4.2.3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

1. Veiligheid op scholen

Bij brief van 10 april 2002 (Kamerstukken II, 2001/02 28 000 VIII, nr. 123) is aan de Tweede Kamer de notitie «Veiligheid op scholen en opvang van probleemjongeren» gestuurd. In deze notitie is aangegeven langs welke weg de veiligheid op scholen verder wordt versterkt, via leerling-begeleiding, schoolklimaat, ondersteuning van scholen en preventie van schoolverzuim en schooluitval. Daarnaast zijn concrete acties aangegeven gericht op sluitende afspraken tussen scholen en hun omgeving over de opvang van jongeren met problemen. Op bestuursniveau hebben VNG, IPO en Rijk in het kader van BANS afspraken gemaakt over welke partijen minimaal vertegenwoordigd moeten zijn in het netwerk rond de school. In het Overhedenoverleg BANS van 24 april 2002 is op dit punt afgesproken dat de overheden erop toezien dat de overeengekomen netwerken lokaal tot stand komen. Aan de hand van een monitor zal tweejaarlijks in beeld worden gebracht of de samenwerkingsafspraken zich voldoende ontwikkelen.

2. Handhaving leerplicht

In het kader van Handhaven op Niveau (HoN, zie § 4.2.1-5) wordt door de ministeries van OCenW en Justitie gezamenlijk gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijk toepasbaar model voor leerplichthandhaving. Onderdeel hiervan is een gereedschapskist met een breed scala van instrumenten voor leerplichthandhaving gericht op de verschillende schakels in de keten: onderwijs, gemeente, zorg en justitie. Het model zal worden samengesteld met behulp van vier pilotgemeenten. Het HoN-

traject voor de leerplicht loopt van 2002 – 2004. Het model voor leerplicht-handhaving dat als eindproduct is voorzien, wordt aan de gemeenten in het land beschikbaar gesteld, met het doel het gemeentelijke toezicht op de leerplicht verder te verbeteren.

3. Wetswijziging bekostiging onderwijs aan leerplichtige vreemdelingen

De reguliere bekostigingssystematiek in het primair en voortgezet onderwijs sluit niet aan bij de fluctuaties in het aantal asielzoekersleerlingen. Om te zorgen voor een sluitende bekostiging van onderwijs aan vreemdelingen die korter dan een jaar in Nederland zijn, ontvangen gemeenten via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) een aanvullend budget. Omdat eerste opvang van asielzoekersleerlingen ook plaatsvindt in niet GOA-gemeenten, was deze systematiek niet adequaat. Daarom is direct bij inwerkingtreding van het eerste landelijk beleidskader GOA (1988) de regeling exceptionele groei van kracht geworden.

De Tweede Kamer is akkoord gegaan met het voorstel de bekostiging van het onderwijs aan kinderen van vreemdelingen los te koppelen van de GOA-bekostigingssystematiek en de bekostiging van deze groep leerlingen structureel te regelen. Dit brengt de noodzaak van een afzonderlijke bekostigingsgrondslag in de desbetreffende onderwijswetten met zich mee. Voor de periode 1 augustus 2002 tot 1 augustus 2003 is een overgangsregeling gepubliceerd, de regeling specifieke uitkering onderwijs aan asielzoekers. Voor de jaren daarna wordt een structurele voorziening getroffen. De bevindingen van het advies van Andersson Elffers Felix (AEF) «Bekostiging onderwijs asielzoekers», dat bij brief van 11 februari 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 27 020, nr. 33), aan de Tweede Kamer is aangeboden, zullen worden betrokken bij de vormgeving daarvan.

4. Verbetering zwemvaardigheid (schoolzwemmen)

Bij brief van 2 oktober 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 696, nr. 6), heeft de Tweede Kamer het «Plan van aanpak zwemvaardigheid» ontvangen. Hierin wordt de Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de zwemvaardigheid onder kinderen in de basisschoolleeftijd wordt verhoogd. Het Plan van aanpak houdt in dat de 36 gemeenten met de grootste achterstandsproblematiek een specifieke uitkering ontvangen als zij maatregelen treffen om de zwemvaardigheid onder kinderen in de basisschoolleeftijd te verhogen. Tevens zijn als eisen gesteld dat de gemeente uit eigen middelen eenzelfde bedrag besteedt aan verbetering van de zwemvaardigheid, dat zij een registratiesysteem invoert, een nulmeting uitvoert en voorlichting geeft aan ouders van zeer jonge kinderen om zelf de verantwoordelijkheid te nemen om hun kinderen te leren zwemmen. De uitkering is op 19 juni 2002 gepubliceerd in Uitleg Gele Katern. Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2002 en loopt tot en met 31 december 2004. Het budget waaruit de specifieke uitkering wordt betaald bedraagt € 4,5 miljoen.

5. Aanpassing bekostiging monumentenzorg

De Aanpassing bekostiging monumentenzorg betreft de ontwikkeling van nieuw beleid voor de instandhouding van rijksmonumenten. Hierin staan het monument en zijn eigenaar centraal en moet het accent verschuiven van restauratie naar planmatig onderhoud. Onderdeel van de plannen is een nieuw bekostigingsstelsel, terwijl flankerend beleid de kwaliteit van de instandhouding moet waarborgen. Het bekostigingsstelsel moet

bijdragen aan een vermindering van restauratie ten gunste van onderhoud, meer eenvoud en transparantie in de regelingen, kortere procedures en minder loketten. Dit nieuwe systeem, met als kern een nieuwe «instandhoudingregeling» waarin de bestaande regelingen voor de subsidiëring van respectievelijk restauratie en onderhoud zijn geïntegreerd, moet in het jaar 2004 in werking treden. Vooruitlopend hierop zal voor een deel van de monumenteigenaren in september 2002 al een voorziening wordt getroffen. Het nieuwe beleid zal veranderingen teweeg brengen voor provincies en gemeenten. Provincies zullen niet langer een rol hebben in de verdeling van subsidiegelden. Gemeenten evenmin, maar deze zullen een grotere taak krijgen bij de begeleiding van werkzaamheden. Voor gemeenten een verschuiving van taken derhalve, die naar verwachting geen extra kosten met zich zal meebrengen. Het beleid is voorts nog zo geformuleerd dat de operatie budgettair neutraal kan worden uitgevoerd. Voor de nieuwe instandhoudingregeling wordt een Amvb gemaakt, terwijl tevens een kleine wijziging van de monumentenwet noodzakelijk is. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd per brief van 18 december 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 27 432, nr. 45) en per brief van 25 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 27 432, nr. 53).

6. Bibliotheken

In april 2002 heeft de toenmalige staatssecretaris van OCenW een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd over de herstructurering van het stelsel van openbare bibliotheken (Kamerstukken II 2001/02, 28 330, nr. 1). De behandeling van de brief is, vanwege de demissionaire status van het toenmalige kabinet, uitgesteld. Over eventuele extra middelen voor de structurering is thans nog niets beslist.

7. Archiefbestel

De toenmalige staatssecretaris van OCenW heeft een beleidsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin de gezamenlijke doelen op het gebied van de archieven zijn verwoord (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 115). Effecten kunnen zijn dat gemeenten meer inzet plegen in toegankelijkheid van archieven c.q. dat in gemeenten waar geen archiefinfrastructuur is, deze alsnog wordt opgebouwd. In de brief wordt aangekondigd dat een convenant wordt gesloten waarin VNG, IPO, UvW en OCenW afspraken maken over een vijftal pilots, gericht op de praktijk van de toegankelijkheid van archieven, en op enkele onderzoeken betreffende het gewenste niveau van toegankelijkheid, de rechtsvorm van archiefbeheer en de inrichting van de archiefinspectie. Het convenant is inmiddels goedgekeurd en ondertekend. Partijen zijn begonnen met de voorbereiding van de pilots en onderzoeken.

De activiteiten en de toedeling van middelen zijn middels convenant geregeld. De middelen van € 750 000 voor de pilots en € 225 000 voor onderzoek zullen in de periode 2002–2005 worden besteed.

4.2.4. Ministerie van Financiën

1. Vpb-plicht overheidsbedrijven

In het Regeerakkoord van het kabinet Kok-I is het project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteiten (MDW) gestart. Eén van de onderdelen van dit MDW-traject is het project Markt en Overheid. De werkgroep Markt en Overheid had de taak een analyse te maken van marktoptreden van (semi-) overheidsinstellingen in concurrentie met

derden op open markten. Het eindrapport van de werkgroep Markt en Overheid is in april 1997, vergezeld van een kabinetsstandpunt aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45).

Eén van de expliciete aanbevelingen van de werkgroep Markt en Overheid is om de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 aan te passen in die zin dat (semi-)overheidsinstellingen die in concurrentie treden met particuliere ondernemingen, indien en voorzover zij op open markten in concurrentie treden met derden, in beginsel vpb-plichtig worden. Het toenmalige kabinet heeft deze aanbeveling overgenomen.

In de contourenschets van mei 1999 is aangegeven dat overheids NV's en BV's altijd belastingplichtig behoren te zijn, evenals directe overheidsbedrijven, voorzover zij een onderneming drijven en daarmee in concurrentie treden.

Zoals aangegeven in de zesde voortgangsrapportage implementatie MDW (Kamerstukken II 2000/01, 27 036, nr. 240) wordt aan het fiscale gedeelte van het wetsvoorstel Markt en Overheid gefaseerd gestalte gegeven. In het derde kwartaal van 2002 wordt een wetsvoorstel inzake NV's en BV's in de ministerraad verwacht. Voor de overige bedrijven wordt eerst een nader onderzoek verricht gevolgd door een richtinggevende analyse. Verwachting is dat dit in het vierde kwartaal van 2002 gereed is.

2. WOZ: vangnet regeling 1999–2002

Met ingang van 1999 brengen gemeenten jaarlijks een voorlopig bedrag in rekening bij de waterschappen en bij het Rijk op basis van een bedrag per object waarover op grond van de regelgeving gegevens aan afnemers moeten worden geleverd; dit (geïndexeerde) bedrag bedraagt € 11,34 per jaar. Gemeenten die in vier jaar redelijkerwijs (dit criterium staat ook nu in de regelgeving) meer kosten maken dan 102,5% van de reeds ontvangen bedragen, kunnen een declaratie indienen zodat ook dan 60% van de werkelijke kosten wordt vergoed. Bij de bepaling van de kosten over vier achtereenvolgende jaren wordt ook rekening gehouden met eventuele renteverliezen en rentebaten als gevolg van het feit dat de tijdstippen waarop gemeenten uitgaven doen en afnemers hun bijdrage betalen niet gelijk lopen. De declaraties worden door een onafhankelijke commissie beoordeeld. Deze commissie beoordeelt in 2003 de door gemeenten gedeclareerde kosten, waarna eventuele verrekening kan plaatsvinden.

4.2.5 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

1. Wetsvoorstel handhavingsstructuur milieuwetgeving

De discussienota over de toekomst van de Wet milieubeheer «Met recht verantwoordelijk!» is in maart 2001 verschenen, en in juni 2001 met de Tweede Kamer besproken (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nrs. 1 en 2). De laatste stand van zaken is aangegeven in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 16 april 2002 (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 5). Eind 2002/begin 2003 vindt naar verwachting de indiening bij de Tweede Kamer plaats van het Wetsvoorstel handhavingsstructuur. Streven is deze wet in de loop van 2004 in werking te laten treden.

Het wetsvoorstel Handhavingstructuur beoogt de mogelijkheid te bieden tot meer sturing van de handhaving van milieuregelgeving op provinciaal

en rijksniveau. Het regelt daartoe de volgende onderwerpen: de samenwerking bij de handhaving, de kwaliteitseisen die moeten worden gesteld aan de handhaving, de bundeling van de (uitvoering van de) handhaving in de gevallen waarin dat noodzakelijk is om aan de kwaliteitseisen te voldoen en de versterking van de bevoegdheden van de minister van VROM in het kader van het tweedelijns toezicht.

In overleg met de andere overheden is afgesproken dat de handhavingsorganisaties tot 2005 de kans krijgen op zelf gekozen wijze naar het gewenste kwaliteitsniveau (vastgelegd in de criteria) toe te groeien. Mocht dit proces niet tot het gewenste resultaat leiden, dan geeft het Wetsvoorstel handhavingsstructuur de minister van VROM uiteindelijk de bevoegdheid dwingend een vorm van samenwerking op te leggen, zodat aan de kwaliteitscriteria kan worden voldaan. De kosten van de nulmeting in 2002, de tussenmetingen en de eindmeting in naar verwachting 2005 zijn voor rekening van VROM. Voor de ondersteuning van de handhavingsorganisaties zijn in 1997 afspraken gemaakt tussen het Rijk en de andere overheden. De kosten van de servicepunten milieuhandhaving zijn tot en met 2003 gefinancierd door het Rijk en de andere overheden op 50/50 basis.

2. Wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer registratieplicht voor risicovolle situaties met gevaarlijke stoffen en bijbehorend besluit

De voormalige minister van VROM heeft op 7 maart 2001 een notitie naar de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2000/01, 27 628, nr. 1) gestuurd waarin de hoofdlijnen uiteenzet worden van een op te stellen regeling «Registratieplicht risicosituaties gevaarlijke stoffen». Ten aanzien van de bestuurslasten die als gevolg van de regeling te verwachten zijn, worden voor VROM de te verwachten éénmalige lasten in de opstartfase geraamd op ca. € 1,3 miljoen, voor provincies op € 67 000 en voor gemeenten op € 106 000.

De structurele jaarlijkse lasten met betrekking tot het opnemen en beheren van de risicogegevens over inrichtingen worden voor provincies geraamd op € 113 000 en voor gemeenten eveneens. Daarnaast draagt VROM de jaarlijkse lasten voor het beheer van het register door RIVM. Voor transportrisico's is de verdeling als volgt: de éénmalige kosten voor inrichten van het register en het opnemen van beschikbare gegevens worden geraamd op € 424 000. De jaarlijks kosten van het bijhouden van deze gegevens worden geraamd op € 393 000. Dit zijn de bedragen die ten laste komen van het Rijk, waarin uitvoeringslasten bij andere overheden zijn begrepen.

De kosten voor het bijeenbrengen van gegevens komen in beginsel ten laste van het bevoegde gezag dat de gegevens aan het register meldt. Wel zal in het kader van de inrichting van het register, het bevoegd gezag gebruik kunnen maken van de instrumenten die ter ondersteuning van de inrichting van het register zijn en worden ontwikkeld. De kosten voor de opzet en inrichting en het beheer van het register zullen grotendeels ten laste komen van de begroting van het ministerie van VROM. Deze kosten zijn volgens huidige berekening niet hoger dan was aangegeven bij de aankondiging van het voornemen om tot deze regeling te komen omgerekend € 2,3 tot 3,7 miljoen voor de opzet en inrichting van het register, en € 1 tot 1,4 miljoen jaarlijks voor het beheer.

Voor transportroutes komen de kosten voor het bijeenbrengen van de gegevens ten laste van de begroting van het ministerie van V&W waar het gaat om wegen, spoorwegen en vaarwegen waarvoor zij bevoegd gezag

is. Voor buisleidingen komen de kosten – die beperkt zullen zijn – voor last van het bevoegd gezag voor die leidingen.

3. ISV-II/Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing

Een deel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 tot en met 2004 (ISV-I) is op voorhand indicatief verdeeld. Daarvoor is een verdeelsleutel gemaakt die in feite uit een aantal deelsleutels bestaat waarmee deelbudgetten (modules) zijn verdeeld. In essentie gaan die deelsleutels uit van de opgave/behoefte aan middelen. In ISV-I is een aparte module «draagkrachtverschillen tussen gemeenten» gemaakt van € 90,76 miljoen. Dit is aanvulling op de draagkrachtelementen die bij een aantal andere modules (met name stadsvernieuwing en herstructurering) al onderdeel van de verdeelsleutel uitmaakten.

In de Nota Mensen, Wensen, Wonen (Kamerstukken II 2000/01, 27 559, nr. 2) heeft het vorige kabinet met betrekking tot de tweede generatie ISV 2005 t/m 2009 (ISV-II) onder meer vastgelegd dat de toedeling van middelen meer wordt gebaseerd op de eigen potenties van steden en de daar aanwezige actoren, in het bijzonder de woningcorporaties. Voor het ISV-II moet derhalve een aangepaste/geactualiseerde verdeelsleutel worden gemaakt waarin het draagkrachtprincipe beter is verwerkt dan in de vorige sleutel. Bij het onderzoek worden VNG, IPO en vertegenwoordigers van de grote steden betrokken.

De indicatieve verdeling van het budget naar de zgn. rechtstreekse gemeenten (G30 in het kader van GSB/ISV) en de provincies wordt zo mogelijk in het najaar van 2003 (bij de ontwerp-begroting 2004), maar uiterlijk 1 april 2004 aan de Tweede Kamer bekendgemaakt. Voor de G30 geschiedt dit via het Extra Comptabel Overzicht GSB en de Indicatieve Verdeling GSB. Zie in dit verband ook § 2.2.1.

4. 5e nota RO/stedelijke netwerken

Op 10 januari 2001 heeft de toenmalige minister van VROM de nota «Ruimte maken, Ruimte delen», aan de Tweede Kamer aangeboden. (Kamerstukken II 2000/01, 27 578, nr. 1). Op 15 april 2002 heeft er een nota-overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden (Kamerstukken II 2001/02, 27 578, nr. 103). Na de val van het vorige kabinet is de bespreking van de nota uitgesteld. Het kabinet zal aan de Tweede Kamer kenbaar maken op welke wijze het een verdere behandeling van de beleidsvoornemens ten aanzien van ruimtelijke ordening zou willen laten plaatsvinden.

Het vorige kabinet heeft tevens kenbaar gemaakt het totstandkomen en uitvoeren van afspraken over de lange termijnontwikkeling van stedelijke netwerken te willen bevorderen. Stedelijke netwerken zijn sterk verstedelijkte gebieden die de vorm aannemen van een netwerk van grotere en kleinere compacte steden. De betreffende provincies en betrokken gemeenten beslissen gezamenlijk wat met de beschikbare ruimte moet gebeuren. In het voorstel van het vorige kabinet zorgt het Rijk voor een gecoördineerde inzet van rijksinstrumenten, gericht op het concretiseren van de afspraken die gemaakt zijn binnen de stedelijke netwerken in (ruimtelijke) plannen en investeringsprojecten en die bijdragen aan de lange termijn ontwikkeling van de stedelijke netwerken. Het kabinet maakt aan het Tweede Kamer bekend op welke wijze het kabinet in de toekomst de bevordering van stedelijke netwerken ziet.

4.2.6 Ministerie van Verkeer en Waterstaat

1. Sanering Waterbodems

In het Regeerakkoord van het vorige kabinet is in totaal € 268 miljoen gelabeld voor het oplossen van de problematiek op het gebied van de waterbodemsanering. Binnen het totaal van deze middelen is maximaal € 6,2 miljoen bestemd voor een tijdelijke stimuleringsregeling vanuit het Rijk voor gemeenten en waterschappen ten behoeve van de opstelling van plannen van aanpak voor de sanering van waterbodems in bebouwd gebied. De gelden voor deze subsidie staan op de begroting van het Infrastructuurfonds van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast is binnen bovengenoemd totaalbedrag maximaal € 83 miljoen bestemd voor een tijdelijke bijdrageregeling ten behoeve van de uitvoering van onderhoudsbaggerwerk in bebouwd gebied.

Tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied

Op 14 mei 2001 is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de tijdelijke regeling eenmalige subsidies baggerplannen bebouwd gebied (Kamerstukken II, 2000/01, 25 017, nr. 34). De regeling is geldend tot en met 2002 en is op 27 juli 2000 gepubliceerd in de Staatscourant.

Met de regeling wordt gemeenten en waterschappen de mogelijkheid geboden om een gemaximeerde subsidie te verkrijgen als bijdrage in een deel van de kosten verbonden aan het maken van baggerplannen. Deze plannen dienen de technische, organisatorische en financiële uitgangspunten te bevatten voor het in later stadium uitvoeren van benodigde baggerwerkzaamheden. Teneinde de voor subsidie in aanmerking komende gemeenten en waterschappen vooraf inzicht te verschaffen in de maximale omvang van de aan hen ter beschikking staande subsidiemogelijkheid, is in de bijlage bij de regeling het maximaal beschikbare totale subsidiebudget van € 6,2 miljoen verdeeld naar maximaal beschikbare subsidiebedragen per gemeente. Thans wordt bezien of de regeling, met inachtneming van het totale subsidieplafond van € 6,2 miljoen, gezien de voortgang in de subsidieaanvragen verlengd dient te worden.

Tijdelijke bijdrageregeling uitvoering baggerwerk in bebouwd gebied

Naast de bovenstaande subsidiemogelijkheid heeft het vorige kabinet in april 2002 besloten om maximaal € 83 miljoen ter beschikking te stellen voor een tijdelijke bijdrageregeling ten behoeve van de uitvoering van onderhoudsbaggerwerk in bebouwd gebied. Deze rijksbijdrage is beschikbaar gesteld op voorwaarde van bijdragen door andere overheden. Zo wordt een multiplier-effect gegenereerd. In de tweede helft van 2002 werkt een commissie van betrokken overheden de bijdrageregeling inclusief multiplier verder uit, opdat de regeling begin 2003 kan worden vastgesteld en gepubliceerd. Daarbij wordt ook de percentuele rijksbijdrage per baggerplan nader aangegeven alsmede het beoordelingskader waaraan elk baggerproject individueel zal worden getoetst. De gelden voor de regeling worden centraal beheerd op de begroting van het Infrastructuurfonds van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op 23 april 2002 is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld (Kamerstukken II 2001/02, 26 401, nr. 28).

2. Decentralisatie en marktwerking openbaar vervoer (OV)

De exploitatiebijdrage stads- en streekvervoer is met ingang van 1 januari 1998 toegekend aan kaderwetgebieden, provincies en een zestiental grote gemeenten en niet meer aan openbaar vervoerbedrijven. Het vorige kabinet heeft in maart 2002 besloten om de huidige op het openbaar vervoer-gebruik gebaseerde verdeelsystematiek te vervangen door een verdeelsystematiek op basis van structuurkenmerken. De huidige verdeelsystematiek die gebaseerd is op het openbaar vervoer-gebruik kent als keerzijde dat de sociale functie in regio's met een lage groeipotentie in het gedrang kan komen. De ontvangers van de exploitatiebijdrage krijgen daarbij in ieder geval het bedrag dat ze in 2004 ontvingen.

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), die nu bij de Eerste Kamer in behandeling is, is aangenomen, hebben decentralisatie en marktwerking in het regionale spoorvervoer een bestendige juridische basis.

Per 1 januari 2003 is naar verwachting 17% van de omzet van het regionaal openbaar vervoer aanbesteed. De beoogde 35%, zoals in de Wet personenvervoer 2000 is aangegeven, wordt hiermee niet gehaald. Duidelijk is wel dat het proces van openbare aanbestedingen goed op gang komt. In dat verband wordt er geen aanleiding gezien om tot een aanwijzing over te gaan. Voor de zogenoemde BOV-steden geldt een iets langere invoeringstermijn, namelijk 35% per 1 januari 2006.

In het VERDI-convenant van 1996 is vastgelegd dat periodieke meerjarenafspraken worden gemaakt over de exploitatiebijdragen voor openbaar vervoer. 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 meerjarenafpraak te maken. Het is gelukt om in 2000 met de gemeente Groningen en de provincies Groningen en Drenthe een eerste meerjarenafpraak (2001 t/m 2004) te maken en met de gemeente Leeuwarden in 2001. Bij deze meerjarenafspraken zegt het ministerie meerjarige zekerheid toe over de wijze en mate van bekostiging van het openbaar vervoer. De decentrale overheden verplichten zich voor de overeengekomen periode tot een pakket geïntensiveerd flankerende beleid of een versneld aanbestedings-tempo. Eind 2001 is er een meerjarenafpraak met de regio Haaglanden gesloten in het kader van Randstadrail. Het maken van nog meer meerjarenafspraken is onder meer afhankelijk van de uitwerking van het IBO «Decentralisatie exploitatie openbaar vervoer».

Het vorige kabinet kon zich vinden in de hoofdlijnen van het IBO-rapport (Kamerstukken II 2001/02, 28 268, nr. 1). Het kabinet verklaarde de huidige gebruiksgesystematiseerde bekostigingssystematiek (de «regiobekostiging» of «opbrengst-suppletie») te willen vervangen door een verdeelsystematiek waarbij de verantwoordelijke openbaar vervoer-autoriteiten (gebieden) met ingang van 2004 een «nullijn» krijgen gegarandeerd ter grootte van het bedrag dat zij in 2003 ontvangen. De vanaf 2005 beschikbaar te stellen budgetgroei wordt op basis van structuurkenmerken verdeeld. Op termijn wordt het gehele budget verdeeld op basis van structuurkenmerken, dit met inachtneming van bovengenoemde nullijn. Tevens worden de

ontvangers van de OV-subsidie gelijkgesteld aan de ontvangers van de gebundelde doeluitkering (GDU): de 12 provincies en 7 stedelijke regio's. Het kabinet zal de Kamer nog nader informeren over zijn voornemens ten aanzien van openbaar vervoer.

3. Interimbesluit 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 wordt opgenomen in de Gebundelde Doeluitkering (GDU). Voor de jaren 2001 tot en met 2003 is een bedrag van € 59,9 miljoen beschikbaar gesteld voor het Interimbesluit Duurzaam Veilig ten behoeve van provincies en kaderwetgebieden.

4.2.7 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

1. Gebiedsgericht beleid

De kwaliteit van het landelijk gebied is uitgangspunt voor het plattelandsbeleid. Bij brief van 14 december 1999 betreffende Plattelandsontwikkeling en Sturingsmodel is de Tweede Kamer voor de eerste keer hierover door het vorige kabinet geïnformeerd. Bij brief van 25 januari 2002, betreffende Handhaving, bestuurlijk toezicht en toezending Bestuursovereenkomst en Uitvoeringscontract 2002–2005 in februari 2002, is hier met de Tweede Kamer voor het laatst over gecommuniceerd. De Bestuursovereenkomst en het Uitvoeringscontract zijn op 13 februari 2002 getekend.

De Bestuursovereenkomst en het Uitvoeringscontract bevatten afspraken met provincies over doelen en middelen en over de realisatie van rijksbeleid, waarbij de provincies de regierol hebben voor de planvorming en programmering van het gebiedsgerichte beleid. Voor de financiering is de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) van LNV, VROM en V&W op 21 september 2001 van kracht geworden. Het bestuurlijk arrangement bestaat uit een jaarlijks voortschrijdende vierjarige Bestuursovereenkomst en een Uitvoeringscontract. De SGB is een structurele regeling. De uitvoering van de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid geschiedt door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) op kosten van de Rijkspartners.

4.2.8 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Experimenten Fonds Werk en Inkomen

Het wetsvoorstel dat experimenten FWI mogelijk moet maken is in juli 2002 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2000/01, 27 876, nrs. 1–3). Na de nota naar aanleiding van het verslag is de behandeling van het wetsvoorstel experimenten FWI aangehouden omdat de toenmalige minister van SZW zich nader wilde beraden op een aantal bezwaren tegen het voorstel die vanuit de Tweede Kamer zijn ingebracht. In het

strategisch akkoord is aangegeven dat de ABW volledig zal worden gebudgetteerd binnen het FWI. Daarmee is de noodzaak te experimenteren met hogere budgettering in feite achterhaald.

2. Fonds Werk en Inkomen (FWI)

In 2003 wordt het budget FWI voor gemeenten met meer dan 60 000 inwoners geheel verdeeld volgens objectieve verdeelmaatstaven. Voor gemeenten met minder dan 40 000 inwoners blijft de historische verdeelmaatstaf van toepassing. Voor de tussenliggende groep gemeenten (tussen 40 000–60 000 inwoners) geldt een glijdende schaal tussen de historische en objectieve verdeelgrondslag.

In het strategisch akkoord is besloten dat de bijstand met ingang van 2004 voor 100% wordt gebudgetteerd. Daarmee krijgen gemeenten een groter belang bij een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de bijstand. Om die reden zijn in het strategisch akkoord besparingen ingeboekt die oplopen van € 150 miljoen in 2004 naar € 250 miljoen per jaar vanaf 2006 in het FWI.

In het strategisch akkoord wordt ook voorgesteld om het arbeidsmarktbeleid te moderniseren, door gemeenten de verantwoordelijkheid, de ruimte en middelen te geven voor het voeren van een activerend reïntegratiebeleid waarbij de nadruk wordt verlegd naar het bevorderen van het arbeidsaanbod. Op de huidige reïntegratiebudgetten worden bedragen omgebogen oplopend van € 650 miljoen in 2003 naar € 850 miljoen structureel. De WIW en ID-middelen zullen als ongeoormerkt budget aan het FWI worden toegevoegd, rekeninghoudend met een ombuiging.

3. Agenda voor de Toekomst

Voortvloeiend uit het akkoord tussen het Rijk en de VNG van 24 april 2001 zijn in 2001 en 2002 door de toenmalige minister van SZW met de G4-gemeenten en met de zogenoemde G26-gemeenten prestatieovereenkomsten afgesloten omtrent in te zetten reïntegratietrajecten voor langdurige werklozen en te realiseren uitstroom uit deze trajecten. Deze gemeenten kunnen jaarlijks afhankelijk van de voortgang van prestaties – middelen ontvangen voor case management en flankerende activiteiten in de sfeer van kinderopvang, projecten en experimenten. De overige gemeenten (G-rest) kunnen vanaf 2002 een beroep doen op een subsidie-regeling voor case management.

Bij begroting 2001 werden middelen beschikbaar gesteld voor de periode 2001–2004, uitgaande van de verwachting dat gemeenten in 2004 een uitstroom uit trajecten zouden realiseren van 40%. Uit de feitelijke onderhandelingen met gemeenten blijkt dat een dergelijk percentage haalbaar is in 2006. Dien ten gevolge is bij de begroting 2002 een herschikking aangebracht van de beschikbare middelen. De voornemens uit het strategisch akkoord kunnen ook gevolgen hebben voor de afspraken over de agenda voor de toekomst. De mogelijke gevolgen daarvan worden door het kabinet bezien.

4. 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 worden gestimuleerd om binnen een aantal jaren een landelijk dekkend netwerk aan samenwerkingsverbanden voor de opsporing tot stand te brengen. Hiervoor is een stimuleringsregeling gemaakt, waarbij extra middelen aan gemeenten worden toegekend ter ondersteuning van het opzetten van deze samenwerkingsverbanden. Het betreft een bedrag van € 6,8 miljoen. De regeling is op 1 januari 2002 in werking getreden. Er zijn diverse voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenten in het land geweest, waarbij het belang van samenwerking is uitgedragen en waarin bekendheid is gegeven aan de stimuleringsregeling. Het geheel wordt begeleid door Stimulansz. Na de zomer van 2002 zal een eerste evaluatie van de resultaten plaatsvinden.

5. Fraudemaatregelen 2003–2006

In het kader van het strategisch akkoord wordt op basis van de Fraude-nota 2002–2006 (Kamerstukken II 2001/02, 17 050, nr. 234) de bestrijding van met name zware fraude en identiteitsfraude in het domein van de sociale zekerheid geïntensiveerd. Een deel van die maatregelen heeft betrekking op het gemeentelijk domein, zoals bijvoorbeeld uitbreiding van het aantal fysieke controles en stimulering van het hoogwaardig handhaven bij gemeenten. Exacte bedragen aan te genereren opbrengsten (besparing op de uitkeringslasten) en kosten worden door het kabinet aan de Tweede Kamer bij de begroting van SZW kenbaar gemaakt.

6. Fiscalisering Uitstroompremies (toetrederskorting)

Op 1 januari 2002 is de toetrederskorting ingevoerd. De toetrederskorting is van toepassing op personen die tenminste 12 maanden een Abw, IOAW, IOAZ of WIK uitkering hebben ontvangen, of gesubsidieerde arbeid hebben verricht en gedurende ten minste 6 maanden volledig uitstromen naar reguliere arbeid. Tot de doelgroep behoren verder degenen die uitstromen uit een uitkering op grond van de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten (WAJONG). Voor hen geldt de eis dat zij volledig moeten zijn uitgestroomd niet. Een tweede voorwaarde om voor de toetrederskorting in aanmerking te komen is dat een persoon, na uitstroom, in ieder geval € 7 692 per kalenderjaar moet verdienen.

De toetrederskorting vormt een vervanging voor de W.i.w. werkaanvaardingssubsidie. Door de fiscale systematiek is het mogelijk dat de oorspronkelijke doelgroep voor de W.i.w. werkaanvaardingssubsidie niet in dezelfde mate profiteert van deze nieuwe heffingskorting. In de Wet is geregeld dat de werkaanvaardingssubsidie en de toetrederskorting niet kunnen cumuleren. Gemeenten moeten dus verordeningen op dit punt aanpassen. Evenals in de huidige situatie houden gemeenten echter wel de mogelijkheid om op grond van de W.i.w. premies bij (gedeeltelijke) uitstroom uit de arbeid, premies voor het voltooien van scholing of opleiding of deelname aan activiteiten op het terrein aan sociale activeering te verstrekken. Deze premies zijn doorgaans wel fiscaal belast. Voor 2003 gaat het om een bedrag van ongeveer € 80 miljoen.

4.2.9 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Jeugdbeleid

In 1999 hebben de overheden gezamenlijk de notitie «Jeugdbeleid in Ba(la)ns» opgesteld, die is vastgesteld in het Overhedenoverleg BANS 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. In het Overhedenoverleg BANS 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

Daarbij is de afspraak gemaakt dat Rijk en gemeenten elk hun deel bijdragen aan een sluitende aanpak voor 0–6 jarigen. VNG is bereid is tot extra financiële inzet van gemeenten voor 0–6 jarigen in dezelfde orde van grootte (macro gezien) als de extra rijksinvesteringen. Het Rijk heeft in de periode 1999–2002 extra middelen beschikbaar gesteld voor VVE-programma's, consultatiebureaus (Tijdelijke regeling vroegsignalering), en CRIEM. Het totale extra rijksbudget voor de 0–6 jarigen bedraagt in 2002 ruim € 110 miljoen.

De VNG heeft in het voorjaar van 2002 onderzoek laten uitvoeren naar de extra investeringen in het 0–6 jarigen beleid die gemeenten uit eigen middelen hebben gefinancierd. Het onderzoeksrapport is op 24 april 2002 in het Overhedenoverleg BANS besproken. Het onderzoek heeft aangetoond dat gemeenten zelf in 2002 een extra inzet van ruim € 33 miljoen hebben gerealiseerd, hetgeen ca. 1/3 van het door het Rijk beschikbaar gestelde extra budget bedraagt. In de komende periode wordt door partijen bezien op welke wijze de gemaakte afspraak van gelijke extra investeringen door gemeenten en Rijk in het 0–6 jarigenbeleid alsnog tot uitvoering gebracht kan worden.

2. (Wet op de) jeugdzorg

In het Regeerakkoord van het kabinet Kok-II is een nieuwe Wet op de jeugdzorg aangekondigd ter vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening. Het voorstel Wet op de jeugdzorg is medio december 2001 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2001/02, 28 168, nrs. 1–2). Omdat de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer naar verwachting in de tweede helft van 2002 plaatsvindt, kan de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2004 ingevoerd worden.

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 2000/01, 27 410, nr. 11). Het implementatieprogramma is een dynamisch werkprogramma waarin de acties staan benoemd die het Rijk moet ondernemen om tot 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 elk een eigen implementatieprogramma maken waarin staat beschreven welke acties zij zelf in gang zetten om tot die soepele overgang te komen. Het Rijk en de provincies en de drie grootstedelijke regio's passen in 2002 hun implementatieprogramma's aan met het oog op de nieuwe nagestreefde invoeringsdatum van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2004.

3. AWBZ; scheiden wonen en zorg

In het rapport van de MDW/AWBZ-werkgroep (Kamerstukken II 2000/01, 26 631, nr 12) staan belangrijke aanzetten voor een discussie over het vraagstuk «scheidend wonen en zorg». Hierop volgend heeft het kabinet Kok-II een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken uitgezet over persoonsgebonden budgetten wonen en zorg (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 222 en Kamerstukken II 2001/02, 28 377, nr. 1).

Tijdens het vorige kabinet is besloten dat VWS en VROM 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 woonzorgstimuleringsregeling (Kamerstukken II, 1999/2000, 24 333, nr. 46) bevordert de totstandkoming van capaciteit waarin het wonen en de zorg gescheiden wordt aangeboden. In de toekomst heeft deze ontwikkeling mogelijk gevolgen voor de Wvg-voorzieningen. In 2003 treden er naar verwachting nog geen aanzienlijke wijzigingen op. De woonzorgstimuleringsregeling is een gezamenlijke subsidieregeling van VROM en VWS, die geldt voor de jaren 2000, 2001 en 2002. Er is een doorloop van de projecten in 2003. Zorginstellingen moeten zelf een bedrag inzetten om voor subsidie in aanmerking te komen. In juli 2002 is de Kamer geïnformeerd over de effecten van de woonzorgstimuleringsregeling en de aanscherping ervan (Kamerstukken II, 2001/02, 26 631, nr. 21).

4. Maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg

Op basis van de Welzijnswet 1994 worden specifieke uitkeringen verstrekt aan centrumgemeenten. Volgens de wet zijn deze middelen bedoeld voor activiteiten op het terrein van de maatschappelijke opvang, het verslavingsbeleid en de vrouwenopvang. In 2002 is een bedrag van € 22,5 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld, waarvan € 3 miljoen voor de opvang van zwerfjongeren. Dit bedrag is voortsnog toegevoegd aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. In mei 2003 zullen de gemeenten gevisiteerd worden. Op basis van die visitatie wordt bezien of een aparte uitkering voor de opvang van zwerfjongeren gewenst is (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XVI, nr. 40).

5. Wet Voorzieningen Gehandicapten

Op 26 maart 2002 is het landelijk Protocol Wvg door de toenmalige minister van SZW aan de Tweede Kamer aangeboden. Over dit protocol is overeenstemming bereikt tussen de voormalige minister van SZW, gebruikersorganisaties en de VNG. Met dit protocol is een nadere invulling gegeven aan het begrip «verantwoorde voorzieningen» in de Wvg. Afgesproken is dat de VNG zal bevorderen dat gemeenten dit Protocol zullen uitvoeren. Eveneens is in dit kader afgesproken dat de toepassing van het Protocol Wvg door de gemeenten alsmede de rechterlijke toetsing aan het Protocol, gezamenlijk door middel van een monitor worden gevolgd en geëvalueerd. Ten behoeve van deze monitoring en de evaluatie zal onder andere een landelijk meldpunt worden ingericht. Een eerste evaluatie vindt plaats na een jaar. Daarnaast is een wetswijziging van de Wvg bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II, 2001/02, 28 348, nrs. 1–2). Deze wijziging biedt de mogelijkheid om het Protocol Wvg vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur zal van kracht worden indien uit de monitoring blijkt dat het Protocol niet adequaat wordt nageleefd. Indien blijkt dat de uitvoering van het Protocol leidt tot structurele meerkosten voor gemeenten zal het Rijk voor dekking zorgdragen.

In het vorige kabinet was de minister van SZW belast met de Wvg. In het strategisch akkoord is besloten dat de verantwoordelijkheid voor de Wvg met ingang van juli 2002 overgaat van de minister van SZW naar de minister van VWS. Dit is inmiddels geëffectueerd bij Besluit van 22 juli 2002 (Stb. 2002, 416).

6. Bouwstenennotitie

De toenmalige minister van SZW heeft op 19 juli 2002 een bouwstenennotitie aan de Tweede Kamer toegezonden inzake de toekomst van de Wvg. Deze notitie beoogt een eerste aanzet te geven over een discussie over een nieuw stelsel voor mensen met beperkingen met betrekking tot wonen, vervoer, zorg- en welzijnsvoorzieningen. Bij deze discussie zijn naast SZW ook de ministeries van VWS, VROM en V&W betrokken. Ook met betrekking tot dit onderwerp gaat het voortouw van het ministerie van SZW naar het ministerie van VWS als gevolg van het strategisch akkoord (Zie Stb. 2002, 416).

5. WERKPROGRAMMA 2003 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.

Het werkprogramma van de Rfv heeft een indicatief karakter. Achtergrond hiervan is dat adviesaanvragen over de uitvoeringsgerichte onderwerpen afhankelijk zijn van de voortgang van verschillende trajecten, onder meer van wetgevingstrajecten. Daarnaast leert de ervaring dat het werkprogramma lopende het jaar onder invloed van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig is.

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.

De fondsbeheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen op 19 augustus 2002 een concept-werkprogramma voor advies voorgelegd. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft bij brief van 26 augustus 2002 op de adviesaanvraag gereageerd. In zijn advies geeft de Rfv aan het indicatieve karakter te onderkennen. Hij staat open voor aanvullende adviesaanvragen en acht zich in staat deze snel en adequaat af te handelen, waarbij het aanbeveling verdient de Rfv vroegtijdig te informeren. De Raad is verheugd over de recente verschuiving naar adviesaanvragen met een strategisch karakter. Zijn advies is in lijn met hetgeen de Rfv opmerkt in zijn verslag van werkzaamheden over 2001 (brief d.d. 16 april 2002, kenmerk Rfv 200268771).

De navolgende paragraaf bevat een lijst met de voornemens voor adviesaanvragen aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

5.2 Lijst van onderwerpen voor advisering

I. Adviesaanvragen van strategische aard

Grenzen aan de verfijning van het verdeelstelsel

Stroomlijning informatievraag van het Rijk aan gemeenten

Ontschotting, bundeling en integratie publieke middelen

Ketens/Ketenregie en geldstromen in de zorg

II. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeentefonds en provinciefonds

Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds en provinciefonds 2004

Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

IJkpunten voor de clusters voor de terreinen Zorg en Bijstand

Bodemgesteldheid/motie Hoekema

Jonge monumenten / Aanpassing bekostiging monumentenzorg

BZK

Gevolgen afschaffing OZB-woningen, compensatie

Bekostiging veiligheidsregio's (nadere invulling hoofdlijnen bestuurlijke keuzes bestuurlijke indeling)

De kostenverdeling van C2000

Integraal Veiligheidsplan (IVP) stimuleringsregeling

VROM

Investeringsbudget stedelijke vernieuwing II
(periode 2005 t/m 2009)

VenW

Sanering waterbodems

Verbreiding gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer (GDU)

Bekostiging verkeer en vervoer provincies en kaderwetgebieden

Waterbeleid: de bekostiging van de extra taken die voortvloeien uit het waterbeleid voor de 21e eeuw

Waterschappen de bekostiging van de waterschapstaak (vervolg Togtema)

SZW

FWI (verhoging budgettering, inzetbaarheid middelen)

VWS

Bekostiging provincies bij vraaggestuurde Jeugdzorg

Maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid/zwervjongeren

III. 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 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 Noorman-den Uyl c.s.: Kosten onderwijshuisvesting in het gemeentefonds. Verzoek aan de regering een extra investeringsimpuls te geven aan een 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 Tweede Kamer is over de uitvoering van deze motie en de motie Crone geïnformeerd via een brief van 14 september 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 99) en via een brief van 15 mei 2002 (Kamerstukken II 2000/01, 128 000 VIII, nr. 136).
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).
Motie Noorman-den Uyl: Van mening dat werk moet lonen en dat verzachting van de armoedeval vanwege kwijschelding bij werkaanvaarding dringend is en verzoekt de regering, bij toename van draagkracht in het inkomen, het vrijlatingspercentage in de kwijschelding van lokale lasten te verhogen naar 50% en in overleg met VNG, IPO en waterschappen de kwijschelding lokale lasten aan een maximum te verbinden.	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 11	De staatssecretaris van Financiën heeft bij brief van 10 juni 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 440, nr. 1) de notitie Lokaal inkomensbeleid en armoedeval aan de Tweede Kamer toegezonden. Daarin wordt ook ingegaan op de motie Noorman-Den Uyl. Deze notitie kan mede basis zijn voor nader overleg met het IPO, de VNG en de Unie van waterschappen.
Motie De Swart, Noorman-den Uyl en Hoekema: Verzoekt de regering om nadere informatie over geldstromen van het Rijk naar de 50 grootste gemeenten voor april 2002 te doen toekomen aan de Tweede Kamer.	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 9	Aan het verzoek van de Tweede Kamer is reeds tegemoet gekomen. Het bedoelde overzicht is op 26 september 2000 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 3). Dit is gemeld in de aanbiedingsbrief bij de 2e voortgangsrapportage Plavat die op 11 januari 2002 aan de Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en C, nr. 19).

Onderdeel A.2 In behandeling		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Minister BZK Motie Hoekema c.s.: De specifieke problematiek van de gemeente Gouda komt mogelijk te weinig tot uitdrukking in de toedeling van gelden. Verzoekt de regering zich op korte termijn, bij voorkeur voor medio 2002, te laten adviseren over een verfijning van de maatstaf die recht doet aan het aspect drooglegging.	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 12	Er is een onderzoek gestart. De Tweede Kamer is over de opzet van het onderzoek geïnformeerd bij brief van 5 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en 28 000 C, nr. 20).

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan		
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)	Het vorige kabinet heeft het niet noodzakelijk bevonden dit onderwerp in het regulier overleg met VNG en IPO aan de orde te stellen. De mogelijke effecten van de invoering van de euro op de lokale lasten en de onwenselijkheid de invoering te benutten voor een verhoging van die lasten zijn in diverse circulaire's aan de gemeenten aan de orde gesteld.
Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen. De staatssecretaris van Financiën heeft zich bereid getoond na te gaan of in de monitor inkomsten uit lokale heffingen een tabel kan worden opgenomen met informatie over de lastendruk in een aantal categorieën van gemeenten, zo mogelijk uitgesplitst naar bedrijven en naar inwoners.	Kamerstukken II, 1999/2000, 25 011, nr. 21, blz. 10 (28 september 1999)	De monitor maakt gebruik van macro-opbrengstcijfers voor lokale heffingen. Deze worden voor categorieën van huishoudens en bedrijven uitgesplitst. In het kader van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding wordt gewerkt aan het inzichtelijk maken van de inkomsten voor categorieën van gemeenten.

Onderdeel B.2 In behandeling		
Onderwerp en omschrijving van de toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Maatstaf herindeling: De Minister van BZK heeft toegezegd te bezien of er reden is de maatstaf herindeling van het gemeentefonds ook van toepassing te laten zijn bij (in termen van inwoners/woonruimten) grootschalige grenscorrecties.	Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B, nr. 18.	Bij brief van 26 februari 2002 is de Tweede Kamer over de opzet van het onderzoek geïnformeerd (BZK 02-121). Het onderzoek loopt nog.
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.