

Vergaderjaar 2000–2001

**27 400 B**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2001**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2001

Mede namens de minister en de staatssecretaris van Financiën informeer ik u hierbij over een aantal onderwerpen die de gemeentelijke financiën betreffen. Ik doe dit mede in verband met het algemeen overleg dat de staatssecretaris van Financiën en ik, naar huidige planning, op 26 april a.s. zullen voeren met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met deze brief doe ik onder meer een aantal toezeggingen gestand die eerder door mij en mijn ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer zijn gedaan. Ik wijs erop dat ik op enkele toezeggingen naar aanleiding van vragen over de financiële aspecten van gemeentelijke herindeling, in een aparte brief zal ingaan. Het betreft hier onder meer een vraag over de gemeente Raalte. De brief zal de Tweede Kamer vóór 23 april a.s. bereiken.

De volgende onderwerpen komen hierna achtereenvolgens aan de orde:

- Rekening OZB
- Aanvullende informatie bij antwoorden op vragen mw. Kant
- Evaluatie f 100,- maatregel
- Artikel 12-beleid
- Maatstaf stadsvernieuwing
- Jonge monumenten
- Zaanstad
- Clusters Bijstand/Sociale dienst en Zorg
- Onverbindendverklaring gemeentelijke belastingverordeningen

#### **1. Rekening OZB**

Het rekening OZB is met ingang van 2001 bepaald op f 11,21. Dat is gebeurd op basis van een uitgebreide inventarisatie bij gemeenten en met deskundig advies van de Waarderingskamer. Het uitgangspunt bij de bepaling van het rekening OZB is de totale waardevermindering van woningen en niet-woningen van de gezamenlijke gemeenten te neutraliseren door een

overeenkomstige daling van het rekentarief. Daarbij wordt gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie.

De toenmalige effecten zijn opgenomen in bijlage 5 van de brief van 3 april 2000 (kamerstukken II 1999/2000, 26 800 B, nr. 10). Die brief bevatte ook de effecten van de invoering van de tweede fase van de nieuwe Financiële-verhoudingswet. In relatie met de kwantificering van het potentiële negatieve financiële effect van het Fonds werk en inkomen en het BTW-compensatiefonds, vormde die brief de basis voor de besluitvorming over de cumulatie van herverdeeleffecten, onder meer resulterend in een gefaseerde invoering van de tweede fase. Daarbij blijven de effecten van de tweede fase, het Fonds Werk en Inkomen, en het BTW-compensatiefonds beperkt tot maximaal f 25 per inwoner per jaar.

In het wetgevingsoverleg op 30 oktober 2000 over het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de onroerende-zaakbelastingen heeft de Tweede Kamer gevraagd naar een check op de indertijd gehanteerde uitgangspunten bij de berekening van het nieuwe rekentarief (zie kamerstukken II 2000/2001, 27 246, nr. 8). Ik heb daarop toegezegd dat ik er alles aan zou doen om de Kamer over de resultaten van deze check in april 2001, vóór de meicirculaire, te informeren.

Op verzoek van de fondsbeheerders heeft het CBS de opgaven van WOZ-waarden van gemeenten, mits voldoende aan een zekere kwaliteit, geïnventariseerd ten behoeve van deze check. De bevindingen zijn als volgt:

- de opgaven van gemeenten zijn voorlopig. Van ongeveer tweederde van de gemeenten zijn bruikbare opgaven ontvangen, met een lichte ondervertegenwoordiging van grote gemeenten;
- gemiddeld genomen blijft de waardestijging van woningen en niet-woningen zeer dicht in de buurt van de waardestijging die ten grondslag ligt aan de berekening van het rekentarief;
- voor het merendeel van de gemeenten komt de waardestijging van de woningen globaal overeen met de waardestijging die indertijd is aangeleverd. De waardestijging van de niet-woningen blijkt van gemeente tot gemeente aanzienlijk te verschillen.

Uit contacten met grotere gemeenten komt het beeld naar voren dat de geraamde waardestijging ongeveer wordt bevestigd door de feitelijke ramingen. Voor zover dat beeld wordt verstoord is de feitelijke uitkomst hoger.

Alles overziende constateer ik dat de nu te ramen opbrengst (op macro-niveau) niet significant afwijkt van de raming die destijds is gebruikt bij de vaststelling van het rekentarief. In de eerder aangehaalde brief is aangegeven dat de verschillen in waardeontwikkeling tussen de gemeenten (dus op micro-niveau) tot beoogde effecten leiden.

Tegen de achtergrond van deze uitkomsten zie ik geen aanleiding het rekentarief te herzien. Ik breng daarbij in herinnering dat de berekening een zekere globaliteit kent, bijvoorbeeld door de benadering van de areaaluitbreiding en de inflatie. Uit een oogpunt van heldere informatievoorziening aan de gemeenten acht ik het nodig geen twijfel te laten bestaan over de hoogte van het tarief.

## **2. Aanvullende informatie bij antwoorden op vragen van mw. Kant**

Op 21 augustus 2000 heb ik, mede namens de staatssecretaris van Financiën, vragen beantwoord van het lid Kant (SP) over de uitkering van de f 100,- maatregel. Deze vragen hadden als kenmerk: 2990014170. In het antwoord op vraag 2 (Aanhangsel Handelingen II 1999/2000, nr. 1688) is aangegeven dat ik bij een aantal gemeenten een toelichting zou vragen over hoe de lokale lastenverlichting in 2000 is vormgegeven. Inmiddels is het onderzoek, dat de nodige tijd heeft gevraagd, afgerond. Ik verwijs u voor de resultaten van het onderzoek naar de bijlage bij deze brief.

## **3. Evaluatie f 100,- maatregel**

Met ingang van 2000 is de vormgeving van de f 100,- maatregel gewijzigd. Het verplichte regime dat gold in de jaren 1998 en 1999 is vervangen door een regeling met een facultatief karakter. De huidige wetgeving, die eind 1999 werd vastgesteld, regelt dat gemeenten formeel vrij zijn in hun keuze of en hoe ze de f 100,- maatregel inzetten. In de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel is opgenomen dat deze regeling vooronderstelt dat gemeenten het beleid gericht op lastenverlichting eigener beweging en voor de volle omvang zullen voortzetten.

Tijdens de parlementaire behandeling van de huidige wetgeving inzake de f 100,- maatregel is in een nota van wijziging (kamerstukken II 1998/99, 26 412, nr. 7) vastgelegd dat het kabinet in 2001 op basis van de Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2001 zal bezien of zij aanleiding ziet voor een andere structurele regeling. Momenteel is de Monitor nog niet beschikbaar.

In het bestuurlijk overleg van het Rijk met VNG en IPO van 11 april jl. is ten aanzien van de f 100,- maatregel afgesproken dat de vigerende regeling voor 2002 ongewijzigd van kracht blijft. In de tussentijd worden in het kader van de verkenning belasting- en premieheffing, die het kabinet thans voorbereidt, mogelijke alternatieven voor de f 100,- maatregel bezien. Deze alternatieven zullen onderwerp van nader overleg zijn tussen het Rijk en de VNG. De uitkomsten zullen aan de Kamer worden voorgelegd.

## **4. Artikel 12-beleid**

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft zeer onlangs advies uitgebracht over het artikel 12-beleid (zie het advies van 17 april 2001, Rfv2001/U65 353, dat door de Raad in afschrift is toegezonden aan de Tweede Kamer).

Dit advies kan samengevat worden met het spreekwoord «voorkomen is beter dan genezen». De Raad meent dat het artikel 12-beleid vooral gericht moet zijn op het vermijden van aanvullende uitkeringen. Hij legt dan ook de nadruk op preventieve maatregelen. Het provinciaal toezicht zal geconcretiseerd moeten worden door meer aandacht te geven aan de kwaliteit van de financiële functie van de gemeenten en aan reële sluitende meerjarenramingen, gebaseerd op goede onderhoudsschema's. Op rijksniveau ziet de Raad een belangrijke rol weggelegd bij het voorkomen van artikel 12-uitkeringen voor de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Hij wijst met name op de toepassing van de begrotingsscan, die het mogelijk maakt op verantwoorde wijze uitspraken te doen over de structurele financiële positie van de gemeenten. De Raad meent dat ondanks deze preventieve maatregelen in bijzondere gevallen toch een aanvullende uitkering verstrekt zal moeten worden. Hij bepleit een verlaging van de toelatingsnorm tot 120% van het gemiddelde

OZB-tarief (eventueel gefaseerd in te voeren). De Raad beschouwt deze verlaging niet als een versoepeling van de toelating tot artikel 12, omdat tegelijkertijd de preventieve maatregelen van kracht worden. De gemeenten zullen daardoor meer inspanningen moeten doen om hun zaken op orde te brengen alvorens hun artikel 12-aanvraag gehonoreerd zal worden. Overigens sluit de Raad niet uit dat gemeenten bij artikel 12-steun een belastingniveau opgelegd krijgen dat boven de norm uitgaat. Dat moet mogelijk blijven in geval de tekortsituatie het gevolg is van eigen beleid.

De omslag die de Rfv bepleit naar een artikel 12-beleid gericht op preventie acht ik buitengewoon gewenst. In de laatste jaren is het steeds vaker voorgekomen dat gemeenten vrij hoge artikel 12-uitkeringen verkregen op grond van achterstallig onderhoud. Blijkbaar wachten de gemeenten erg lang met het aanvragen van artikel 12-steun zonder dat ze intern hun beleid corrigeren. Daarbij rijst de vraag of de artikel 12-praktijk niet al te doorzichtig is en de gemeenten als het ware uitnodigt problemen te laten oplopen, omdat de spelregels er dwingend toe leiden dat de collectiviteit van de gemeenten vervolgens de sanering bekostigt. Zo is een automatisme ontstaan dat een artikel 12-aanvraag bijna altijd leidt tot een aanvullende uitkering. Preventie kan dit automatisme doorbreken.

In de komende maanden zal – in samenspraak met de provincies – worden gewerkt aan een verdere uitwerking van de voorgenomen preventieve maatregelen, inclusief het provinciale toezicht op de gemeentebegrotingen (met inbegrip van het toezicht op de meerjarenramingen). Als dat nodig mocht zijn zal het wettelijk kader daarvoor aangepast worden. Voorts zal het Rijk in overleg treden met de provincies ter bevordering van de toepassing van begrotingsscans in gevallen die daartoe aanleiding geven. Het kabinet is voornemens om daaraan gekoppeld het «toegangskaartje» voor artikel 12 te verlagen tot 20%, op zo kort mogelijke termijn, bij voorkeur per 1 januari 2002. In de komende septembercirculaire gemeentefonds zal de definitieve besluitvorming hierover worden weergegeven.

## **5. Maatstaf stadsvernieuwing**

In het eerder genoemde algemeen overleg van 6 december 2000 heeft mevrouw Van der Hoeven gevraagd naar het traject dat zal worden gevolgd bij de aanpassing van de verdeelmaatstaf stadsvernieuwing. Ik heb toen een schriftelijk antwoord toegezegd. Dit volgt hieronder.

De maatstaf stadsvernieuwing maakt sinds 1997 deel uit van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Deze maatstaf werd geïntroduceerd met het oog op het toen vigerende rijksbeleid voor de stadsvernieuwing (Belstato), dat er van uitging dat de gemeenten een deel van de projecten uit eigen algemene middelen zouden bekostigen (kop-op-financiering). Om de gemeenten met een grote stadsvernieuwingstaak voldoende te compenseren voor deze lasten is een deel van de middelen in het uitgavencluster volkshuisvesting/ruimtelijke ordening verdeeld met het aandeel van een gemeente in het Fonds Stads- en Dorpsvernieuwing (een specifieke uitkering). Daarbij was van belang dat het om een correctie op de verdeling ging, waarvan werd voorzien dat ze op grond van het aflopend karakter van Belstato binnen afzienbare tijd zou eindigen. In het algemeen is het immers niet vanzelfsprekend dat het gemeentefonds een aanvulling biedt op een specifieke uitkering. Inmiddels is het beleid voor stedelijke vernieuwing gewijzigd en uitgebreid naar andere terreinen dan de stadsvernieuwing in enge zin. Deze gemeentelijke taak blijft echter een integraal onderdeel van het nieuwe

beleid. Per 1 januari 2000 is het Fonds Stads- en Dorpsvernieuwing opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Dit geschiedde met terugwerkende kracht. Het formele besluit over de invoering van de Wet stedelijke vernieuwing viel aan het eind van het jaar 2000. In afwachting daarvan is de gemeentefondsmaatstaf stadsvernieuwing voor de jaren 2000 en 2001 «bevroren» op de sinds 1997 geldende verdeling (Stb. 2000, 457). Zodoende kwam tijd beschikbaar om de maatstaf vanaf 2002 op verantwoorde wijze in te richten.

De besluitvorming over dit onderwerp wordt nu ambtelijk voorbereid. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de doelstelling van de maatstaf niet wordt gewijzigd. De aangepaste maatstaf zal gericht blijven op de stadsvernieuwing in enge zin en op de compensatie voor kop-op-kosten. Hierdoor heeft de operatie in hoge mate een technisch karakter. Herverdeel-effecten, die zich kunnen voordoen als gevolg van de dynamiek van de stadsvernieuwing in de afgelopen jaren en als gevolg van de vormgeving van de stadsvernieuwing in het kader van het ISV, zullen zo nodig in een overgangsregeling worden opgevangen. De mogelijkheden van deze operatie, die vooral afhangen van de wijze waarop de stadsvernieuwing in enge zin afgezonderd kan worden binnen het ISV, worden nu in opdracht van de beheerders door Cebeon onderzocht. Naar verwachting zal daarover één dezer dagen gerapporteerd worden. Daarna kan besluitvorming plaatsvinden. In de komende gemeentefondscirculaires zal daarvan mededeling gedaan worden.

## **6. Jonge monumenten**

Van de zijde van de Tweede Kamer ligt het verzoek voor na te gaan of het wenselijk en mogelijk is een maatstaf jonge monumenten in te voeren in het gemeentefonds. In het POR2001 (kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 2, bijlage 7, § 2.2.12) is toegezegd dat de Tweede Kamer in het voorjaar van 2001 opnieuw over dit onderwerp wordt geïnformeerd; deze toezegging wordt hierbij gestand gedaan.

Door de Tweede Kamer is bij de behandeling van de Fwv 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. Bij meerkosten zou het bijvoorbeeld kunnen gaan om meerkosten waar de gemeente zich als eigenaar/beheerder voor geplaatst ziet of om meerkosten verbonden met gemeentelijke subsidiëring van eigenaren/beheerders van jonge monumenten.

Om de aard en omvang van deze meerkosten te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk dat duidelijk is welke objecten als «jong monument» worden aangemerkt. Deze duidelijkheid wordt momenteel geschapen in het kader van het zogenoemde Monumenten Selectie Project (MSP) en de Monumenten Registratie Procedure (MRP). Het onderzoek naar de genoemde meerkosten was op de onderhoudsagenda van de fondsbeheerders voor 2001 geplaatst, omdat het MSP/MRP naar verwachting eind 2000 zou zijn afgerond. Inmiddels is duidelijk geworden dat het MSP/MRP pas eind 2001 zal worden afgerond. Dat betekent dat het onderzoek naar eventuele meerkosten voor gemeenten met jonge monumenten niet in 2001 zal worden verricht maar in het aankomende POR2002 op de onderhoudsagenda van de fondsbeheerders voor 2002 zal worden geplaatst.

Overigens kan nu reeds gemeld worden dat, op basis van de voor 1 mei 2001 uit te voeren behoefteanalyse, vanaf het budgetjaar 2007 door het ministerie van OCW bij het berekenen van de budgetten op basis van het Besluit Rijkssubsidiëring Restauratie Monumenten (Brrm 1997) rekening

zal worden gehouden met de jonge monumenten op het grondgebied van de budgethoudende gemeente c.q. provincie.

De systematiek van het Brrm 1997 is erop gericht dat reeds 6 jaar vooruit subsidiegelden kunnen worden benut (voorgefinancierd). Dat betekent concreet dat vanaf 2001 restauratieachterstanden bij jonge monumenten het restauratiebudget positief zullen beïnvloeden.

## **7. Zaanstad**

Bij de afronding van de tweede fase van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds in het voorjaar van 2000 heeft de gemeente Zaanstad aandacht gevraagd voor haar financiële positie<sup>1</sup>. Naar aanleiding daarvan is ambtelijk overleg met de gemeente gevoerd. Ook speelde deze actie van de gemeente een rol bij het verzoek van de Tweede Kamer naar een financieel overzicht van de geldstromen naar de 50 grootste gemeenten.

Het ambtelijk overleg heeft ertoe geleid dat door de IFLO op verzoek van Zaanstad een onderzoek naar de financiële positie is uitgevoerd, een zogenaamde scan. Over dat onderzoek is op 30 november 2000 rapport aan het gemeentebestuur uitgebracht. Het overzicht van de geldstromen naar de 50 grootste gemeenten is eind september 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden (zie kamerstukken II 2000/01, 27 400 B, nr. 3). Het gemeentebestuur van Zaanstad heeft naar aanleiding van deze stukken verzocht om gesprekken met de beheerders. Op 8 maart jl. heeft een gesprek met staatssecretaris Bos plaatsgehad, op 17 april heb ik met de burgemeester gesproken. Deze gesprekken hebben ons geen reden gegeven nadere stappen te ondernemen.

## **8. Clusters Bijstand/Sociale dienst en Zorg**

In het POR2001 is onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden tot een eventuele herschikking van de clusters Bijstand/Sociale Dienst en Zorg te komen. De achterliggende reden voor dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats is door de invoering van het Fonds werk en inkomen het cluster Bijstand/Sociale Dienst sterk verkleind, en is door de decentralisatie in het kader van de Wet voorzieningen gehandicapten en de decentralisatie van de onderwijshuisvesting het cluster Zorg sterk uitgebreid. In de tweede plaats zijn er aanwijzingen die aangeven dat een deel van de gemeentelijke uitgaven inhoudelijk beide clusters overlappen. Het voorgaande is aanleiding aandacht te besteden aan de samenstelling van de clusters en te bekijken of het mogelijk en ter vergroting van het inzicht wenselijk is tot een inhoudelijke herschikking tussen beide clusters te komen.

Vanuit dit perspectief worden momenteel eerste verkenningen uitgevoerd naar een inhoudelijke herschikking tussen de clusters Bijstand/Sociale Dienst en Zorg. Deze behelzen het in kaart brengen van mogelijke alternatieven. Criteria hierbij zijn onder meer de inhoudelijke samenhang van gemeentelijke beleidsterreinen binnen beide clusters en de beoordeling of alternatieve indelingen in termen van gegevensvergelijking een zinvolle scan toelaten. De mogelijkheden die de gemeentelijke begrotingen hierbij bieden vormen hiervoor een belangrijke randvoorwaarde.

De huidige verkenningen worden in de komende periode voortgezet. De Tweede Kamer zal in het POR2002 opnieuw over dit onderwerp worden geïnformeerd.

---

<sup>1</sup> Onder meer bij brief van 6 april 2000 aan de Tweede Kamer ter gelegenheid van het algemeen overleg van 20 april 2000.

## **9. Onverbindendverklaring gemeentelijke belastingverordeningen**

In het algemeen overleg van 28 september 1999 over lokale lasten heeft de heer Van den Berg aandacht gevraagd voor een probleem dat aan de orde was gesteld in een brief aan de Tweede Kamer van de VNG (zie kamerstukken II 1999/2000, 25 011, nr. 21). Het betrof het volgende. Omdat artikel 229b Gemeentewet bepaalt dat de tarieven van sommige rechten zodanig moeten worden vastgesteld dat de geraamde opbrengst niet uitkomt boven de geraamde kosten, is het van belang dat de juiste kosten worden toegerekend aan die rechten. Als de rechter vaststelt dat kosten in rekening zijn gebracht die niet in relatie staan tot de dienst waarvoor rechten in rekening worden gebracht of dat, meer in het algemeen, de opbrengstnorm is overschreden, kan hij de verordening onverbindend achten. De aanslagen waartegen beroep is aangetekend worden dan door hem vernietigd. Dat kan de gemeente ten minste een deel van de opbrengst kosten. In verhouding tot de overschrijding waarom het in zo'n geval gaat kan dat een groot bedrag zijn.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zegde toe dat hij deze problematiek zou doen bestuderen. Na een aanvankelijke interne bestudering van het onderwerp is besloten hierover advies te vragen aan professor Monsma van het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lagere Overheden (ESBL). Dat advies is uitgebracht in juli 2000. Vervolgens heb ik aan de VNG gevraagd om een reactie op de aanbevelingen van de heer Monsma. Ik verwacht deze reactie binnenkort. Zodra ik deze heb ontvangen, zal ik de Tweede Kamer nader informeren.

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

Gemeente	Vormgeving lokale lastenverlichting (jaar 2000)
Appingedam	Verdiscontering in het rioolrecht.
Dongen	Nominale korting op de OZB-gebruikersaanslag van f 75,- en f 25,- voor minimabeleid.
Etten-Leur	Verdiscontering in de afvalstoffenheffing.
Hoogezand-Sappemeer	Nominale korting op OZB-gebruikersaanslag van f 72,-, restant via verdiscontering in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing.
Laarbeek	Nominale korting van f 100,- op OZB-gebruikersaanslag.
Maarsssen	Verdiscontering in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing.
Venlo	Verdiscontering in het rioolrecht en de afvalstoffenheffing.
Westvoorne	Deels verdiscontering in de tarieven, deels voor minimabeleid, deels toevoeging aan de egalisatiereserve afvalstoffenheffing.
Almere	Verdiscontering vindt plaats voor f 40,05 via afvalstoffenheffing, f 21,35 voor minimabeleid en f 38,60 via de tarieven OZB.
Ede	Verdiscontering van de f 100,- in de tarieven OZB.
Nijmegen	Nominale korting van f 75,- aan huishoudens. Het restantbedrag van f 25,- is aangewend ter financiering van een millenniumsnip.
Sliedrecht	Verdiscontering in de tarieven afvalstoffenheffing en riool-aansluitrecht.
Waalre	Verdiscontering van f 70,- in de afvalstoffenheffing en f 30,- in de tarieven OZB.