

Vergaderjaar 1998–1999

**26 208**

## **Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 1999**

**Nr. 2**

### **ONDERHOUDSRAPPORT**

#### **INHOUDSOPGAVE**

<b>1</b>	<b>INLEIDING EN SAMENVATTING</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>WERKPROGRAMMA VOOR DE RAAD VOOR DE FINAN- CIELE VERHOUDINGEN</b>	<b>36</b>
	1.1 Inleiding	5			
	1.2 Samenvatting	5		5.1 Kader en achtergrond	36
				5.2 Lijst van onderwerpen voor advisering	36
<b>2</b>	<b>RAPPORTAGE OVER DE AGENDA VAN HET POR1998</b>	<b>9</b>			
	2.1 Inleiding	9		<b>Opgenomen figuren</b>	
	2.2 Stand van zaken	9			
<b>3</b>	<b>SCAN</b>	<b>17</b>		1.2.1 Agenda voor 1999	8
	3.1 Inleiding	17		2.2.1 Overige onderwerpen van de agenda 1998	16
	3.2 Conclusies	17		3.4.1 Kostenniveau 1998 per inwoner	20
	3.3 Ontwikkelingen in de scan	17		3.4.2 De inkomstenmaatstaf 1998 per inwoner	21
	3.4 Trendanalyses/scannen	19		3.4.3 Netto-uitgaven per cluster in 1997 en 1998	22
				3.4.4 Verschil tussen netto-uitgaven en algemene uitkering per cluster in 1997 en 1998	24
<b>4</b>	<b>DE INVENTARISATIE VAN BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK</b>	<b>26</b>			
	4.1 Inleiding	26			
	4.2 Beleidsvoornemens per ministerie	26			



## 1 INLEIDING EN SAMENVATTING

### 1.1 Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet 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 zogenaamde onderhoud uit. Het onderhoud mondt uit in een Periodiek OnderhoudsRapport (POR). Dat rapport wordt gelijktijdig met de begrotingsstukken van het gemeentefonds aan de Tweede Kamer aangeboden. Het verslag aan de Tweede Kamer heeft ten doel de Kamer inzicht te bieden in de agenda van de beheerders van het gemeentefonds.

Het eerste POR is uitgekomen in september 1997<sup>1</sup>. Het was, zoals daarin werd aangegeven, op een aantal punten nog duidelijk in ontwikkeling. In de inleiding op het eerste POR is aangegeven dat dat POR een eenmalig, constituerend karakter had.

In het Algemeen Overleg van 24 november 1997 is door de Kamer gevraagd of een ander moment van publicatie mogelijk zou zijn, omdat een gelijktijdige publicatie met de begrotingsstukken zou inhouden dat weinig tijd voor bespreking van het POR beschikbaar zou zijn. Bij brief van 20 mei 1998 hebben de toenmalige fondsbeheerders bericht dat zij daartoe geen mogelijkheden zagen zonder dat aan de kwaliteit van het POR afbreuk zou worden gedaan<sup>2</sup>. Daarbij gaven zij onder meer aan dat het POR op dat moment kan aangeven bij welke onderwerpen de Kamer voorafgaand aan de vaststelling van de junicirculaire van het daarop volgende jaar zal worden betrokken. In het Algemeen Overleg van 17 juni 1998 heeft de Kamer met die zienswijze ingestemd. In reactie op de vraag van de Tweede Kamer hebben wij het POR wel een toegankelijker opzet gegeven door de belangrijkste bestuurlijke aandachtspunten en de agenda voor 1999 in dit hoofdstuk op te nemen.

Het POR1999 is weliswaar het tweede in de reeks, maar het betreft het eerste reguliere POR. Het zwaartepunt ligt bij de agenda voor het onderhoud voor 1999, die aan het einde van dit hoofdstuk is weergegeven. De agenda wordt samengesteld uit de zaken die voortvloeien uit de agenda van het afgelopen jaar (hoofdstuk 2), de bevindingen uit de «scan» (het onderzoek op basis van gemeentebegrotingen en -rekeningen om mogelijke tekortkomingen in de verdeling van het gemeentefonds op te sporen; hoofdstuk 3) en de beleidsvoornemens van het Rijk met gevolgen voor de gemeentelijke financiën (hoofdstuk 4). Het POR wordt afgesloten met het werkprogramma voor de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), dat grotendeels is afgeleid van de agenda en van de beleidsvoornemens in hoofdstuk 4.

Het voornemen is in de komende jaren voor het POR dezelfde opzet te hanteren.

### 1.2 Samenvatting

#### *Agenda van het POR1998*

De in het vorige POR opgenomen agenda bestaat onder meer uit punten die tijdens de behandeling van de Financiële-verhoudingswet in de Tweede Kamer zijn opgevoerd. Het betreft bijvoorbeeld het onderzoek naar de definitieve plaats in het gemeentefonds van het beleidsterrein infrastructuur. Uit het verslag over die agenda in hoofdstuk 2 blijkt dat die

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 610, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 C enz., nr. 25.

punten uiterlijk in 1999 tot een afronding kunnen komen. De maatregelen die hieruit voortvloeien kunnen dan met ingang van 1 januari 2000 effect sorteren op de verdeling van het gemeentefonds. Op hetzelfde tijdstip zijn ook de maatregelen voorzien in verband met de voornemens ten aanzien van de Algemene bijstandswet (Abw). Gezien het gewicht van de genoemde onderwerpen kunnen de effecten op de verdeling van het gemeentefonds substantieel zijn.

Met de bovengenoemde maatregelen naar aanleiding van de agenda voor 1998 wordt de herziening van het verdeelstelsel als het ware «afgerond». Daarbij moet worden bedacht dat de vigerende overgangsregeling van de Financiële-verhoudingswet er toe leidt dat de nieuwe verdeling met ingang van het jaar 2001 daadwerkelijk en volledig wordt geëffectueerd. Ook in een ander opzicht kan worden gesproken van de totstandkoming van de definitieve verdeling: in 2001 wordt bereikt dat alle gemeenten een gelijk peiljaar hanteren voor de waardering van onroerende zaken.

#### *De scan*

In het afgelopen jaar is er, met gebruikmaking van technieken die ook in de scan ten behoeve van het POR worden gebruikt, onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het gemeentefonds en de uitgaven van gemeenten in het kader van het onderzoek naar de financiële positie van gemeenten. De bevindingen van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport «Financiële positie van de gemeenten verkend» (Finpogem). Wij beschikken mede daardoor nu over gegevens over een reeks van jaren. Het POR zal, met gebruikmaking van deze reeksen, in staat zijn om in de toekomst tijdig aan te geven waar mogelijk sprake is van ongewenste scheefgroei in de verdeling. Na nader onderzoek kan, indien daartoe aanleiding bestaat, de verdeling worden aangepast.

In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van de scan weergegeven. Beschouwing van de beschikbare gegevens leidt niet tot andere inzichten dan ook al op grond van het onderzoek naar de financiële positie van gemeenten zichtbaar waren. Voor enkele clusters geldt dat de netto-uitgaven meer dan tien gulden per inwoner afwijken van het deel van de algemene uitkering dat wij aan het cluster verbinden. Gelet op de omstandigheden met betrekking tot deze clusters achten wij het nu niet (direct) nodig nader onderzoek te (laten) verrichten.

Zoals in het POR1998 is aangekondigd is er in het afgelopen jaar gewerkt aan de verdere uitwerking van de methode van analyse ten behoeve van de scan. Ook in de komende tijd zal op een aantal punten nog verbetering worden aangebracht.

#### *Beleidsvoornemens van het Rijk*

In het verstreken jaar is verder uitwerking gegeven aan de wijze waarop inzicht in de beleidsvoornemens van rijkszijde wordt verkregen ten behoeve van het POR. In de bijlage bij het POR1998 is daarvoor het kader aangegeven. Dat is in de afgelopen tijd nader ingevuld. Daarbij is het, mede naar aanleiding van het bestuurlijk overleg met de VNG, tot een operationele uitwerking van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet gekomen. Naar ons oordeel biedt de gehanteerde wijze van werken voldoende mogelijkheden om tot een verantwoorde besluitvorming te komen. Hoofdstuk 4 van het POR1999 en de neerslag daarvan in de onderhoudsagenda van de beheerders bieden ook de Tweede Kamer inzicht in de hiervoor bedoelde beleidsvoornemens, en in de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Het hoofdstuk laat de veelheid aan onderwerpen zien waarbij het Rijk en de gemeenten gezamenlijk zijn

betrokken, zoals de sanering van waterbodems, de huisvesting van kleinere klassen, de uitvoering van de Algemene bijstandswet en het Grote stedenbeleid.

Het ligt in de bedoeling in de toekomst een sterker accent te leggen op de financiële kant van de genoemde onderwerpen, om des te beter de betekenis ervan voor de financiële verhouding en het onderhoudsconcept te kunnen aangeven.

#### *Agenda voor 1999*

De agenda voor 1999 bevat onderwerpen waarvoor de fondsbeheerders primair verantwoordelijk zijn. Tot de onderwerpen op de agenda behoren ook onderwerpen waarvan de primaire verantwoordelijkheid bij andere bewindslieden ligt, maar waarbij de raakvlakken met het gemeentefonds zo groot zijn dat zij bijzondere aandacht vragen van de fondsbeheerders<sup>1</sup>.

Van elk onderwerp is aangegeven in welke onderhoudsfase het verkeert. Onderscheiden worden<sup>2</sup>:

- \* Signalering: het onderwerp krijgt afzonderlijk aandacht in de scan. In het volgende POR wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten, bijvoorbeeld of het onderwerp overgaat naar de fase van nader onderzoek.
- \* Nader onderzoek: het onderwerp wordt in het komende jaar in een speciaal nader onderzoek gezien. In het volgende POR wordt daarvan verslag gedaan in hoofdstuk 2. Bezien wordt of het over moet gaan naar de fase van aanpassing.
- \* Aanpassing: het onderwerp zal aan het einde van het komende jaar leiden tot een aanpassing van de financiële verhouding. Daarover worden de gemeenten in de loop van het jaar geïnformeerd. Aangegeven is of, en zo ja, wanneer, de Tweede Kamer over dat onderwerp wordt geïnformeerd.

Zo mogelijk is het eerstvolgende tijdstip aangegeven waarop de Tweede Kamer over een beleidsvoornemen zal worden geïnformeerd. Dat is gedaan om de Kamer in staat te stellen om op het door de Kamer passend geachte moment over het betreffende beleidsvoornemen te spreken.

---

<sup>1</sup> In de agenda zijn de onderwerpen die per 1 januari 1999 worden gerealiseerd, bijvoorbeeld uit het Regeerakkoord, niet opgenomen. Wij informeren de gemeenten in de septembercirculaire over deze onderwerpen.

<sup>2</sup> In hoofdstuk 2 wordt ook de fase reguliere scan onderscheiden: het onderwerp krijgt niet specifiek aandacht en komt alleen terug als daarvoor in de scan aanleiding wordt gevonden.

**Figuur 1.2.1 Agenda voor 1999**

onderwerp	onderhoudsfase agenda voor 1999	informatietijdstip Tweede Kamer	vindplaats POR1999	onderhoudsfase agenda voor 1998*
1. Infrastructuur	Aanpassing	Begin 1999	2.2.4	Signalering/Nader Onderzoek
2. Bijstand	Aanpassing	Najaar 1998	2.2.5	Nader onderzoek
3. Groeikernen en onderwijshuisvesting	Nader Onderzoek	Voorjaar 1999	2.2.8	Signalering
4. IJkpunt onderdelen verzamelcluster	Aanpassing	Begin 1999	2.2.4 en 3.3	niet van toepassing
5. Doeluitkering brandweer	Aanpassing	Begin 1999	3.3	
6. Leerlingmaatstaf	Aanpassing		4.2 OCW-4	
7. Precariobelasting	Nader Onderzoek	POR2000	4.2 EZ-1	
8. Investeringsfonds stedelijke vernieuwing	Signalering	Medio 1999	4.2 VROM-2	
9. Toeslagenbudget	Aanpassing	Najaar 1998	4.2 SZW-1	Nader onderzoek
10. Wet voorzieningen gehandicapten	Signalering	POR2000	4.2 SZW-4	
11. Sociaal vervoer AWBZ-instellingen	Aanpassing	Voorjaar 1999	4.2 SZW-4	
12. Samenwerking Werk en Inkomen	Nader Onderzoek	POR2000	4.2 SZW-5	
13. Integratie Fonds sociale vernieuwing	Aanpassing	Voorjaar 1999	POR1998	Aanpassing
14. Groen	Signalering	POR2000	2.2.7	
15. Herindeling (gewenningsbijdrage)	Signalering	POR2000	**	

\* Waar niets is ingevuld betreft het een nieuw onderwerp ten opzichte van het POR1998.

\*\* De motie Hoekema c.s. (kamerstukken II, 1997/98, 25 655, nr. 11) vraagt een monitoring van de verdeelmaatstaf gewenningsbijdrage van het gemeentefonds. Wij zullen dit onderwerp bij de scan van het komende jaar betrekken.

## **2 RAPPORTAGE OVER DE AGENDA VAN HET POR1998**

### **2.1 Inleiding**

Een belangrijk onderdeel van het onderhoudsconcept 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.

Allereerst worden de onderwerpen besproken die in belangrijke mate naar voren zijn gebracht tijdens de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet<sup>1</sup>. Zij worden kort ingeleid. Daarna volgt de stand van zaken, zo nodig met een verwijzing naar relevante brieven, nota's en dergelijke. De bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer van 20 mei 1998 gaat al in op een aantal van de bedoelde onderwerpen. Voor zover dat voor een goed beeld nodig is wordt die informatie herhaald.

Enkele onderwerpen zijn nu (voorlopig) afgehandeld. Het betreft het rekentarief, economisch ontwikkelingspotentieel (economische functie), onderwijshuisvesting (monitoring), bijstand (voor het onderdeel maatstaf bijstandsontvangers), vluchtelingen en restrictief beleid. Met uitzondering van de onderwerpen rekentarief en onderwijshuisvesting, die in een volgend POR in de agenda worden opgenomen, komen deze onderwerpen alleen in het kader van de reguliere scan terug. Op de terreinen infrastructuur en onderwijshuisvesting (groei) zijn vorderingen geboekt met onderzoek.

Dit hoofdstuk wordt besloten met een samenvattend overzicht van de overige onderwerpen uit de agenda van het POR1998. Het betreft onderwerpen die te maken hebben met de clusterindeling en onderwerpen waarbij sprake is van recente of toekomstige mutaties van het gemeentefonds.

### **2.2 Stand van zaken**

#### **1. Rekentarief**

##### *Fase POR1998: signalering*

Het rekentarief dat behoort bij de OZB-maatstaf van het gemeentefonds is tijdens het Algemeen Overleg van 17 juni 1998 met de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer onderwerp van bespreking geweest. Aanleiding voor deze bespreking was een brief van de VNG aan de fondsbeheerders (in afschrift aan de Tweede Kamer gestuurd), waarin wordt gepleit voor verlaging van het rekentarief per 1 januari 1998. Tijdens het Algemeen Overleg heeft de Tweede Kamer ingestemd met het standpunt van het kabinet, zoals weergegeven in de brief van de fondsbeheerders van 20 mei 1998. Dat standpunt houdt in dat een beleidsoordeel over de hoogte van het rekentarief in beginsel aan de orde is voor de periode 2001–2005, wanneer hertaxatie heeft plaatsgevonden op basis van de Wet waardering onroerende zaken. Zoals in de meergenoemde brief van 20 mei 1998 is aangegeven, stelt het kabinet zich voor daarbij als uitgangspunt de gedragslijn te hanteren die gemeenten zelf in het algemeen ook aanhouden, namelijk dat het (reken-)tarief in ieder geval na een herwaarderingsronde zo wordt aangepast dat een constante opbrengst wordt bereikt, gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie.

---

<sup>1</sup> Op de onderwerpen overige eigen middelen en jonge monumenten wordt in dit POR niet ingegaan. Wij stellen deze onderwerpen in het POR aan de orde zodra de gegevens waarop wij wachten beschikbaar zijn.

Het onderwerp rekentarief zal in het POR2000, gericht op besluitvorming met ingang van 2001, opnieuw in de onderhoudsagenda worden opgenomen.

## **2. Economisch ontwikkelingspotentieel (economische functie)**

### *Fase POR1998: signalering*

Het thema economisch ontwikkelingspotentieel is met name in het kader van het vorig jaar gehouden nadere onderzoek naar de herverdeeleffecten van Zuidlimburgse gemeenten naar voren gekomen. Aanleiding waren de relatief hoge uitgaven van de gemeenten Maastricht en Kerkrade in verband met subsidies van deze gemeenten aan respectievelijk het MECC en de Rodahal. Ook in verband met de gemeente Haarlemmermeer speelt dit aspect. Zoals in de brief van 19 november 1997 van de fonds-beheerders aan de Tweede Kamer is aangekondigd<sup>1</sup>, is over het thema economische functie advies gevraagd aan de Rfv. Het advies is inmiddels ontvangen<sup>2</sup>.

Bij de economische functie zijn twee vragen van belang. Ten eerste is er de feitelijke vraag of de economische functie van een gemeente inderdaad leidt tot hogere kosten en, indien dat het geval is, op welk(e) uitgaven-cluster(s) deze kosten tot uiting komen. Deze vraag komt deels, voor wat betreft de mogelijke extra kosten van wegen en water, ook aan de orde in het onderzoek infrastructuur dat op dit moment wordt uitgevoerd. De tweede vraag is een normatieve: behoort het gemeentefonds dergelijke kosten te honoreren?

De economische functie van een gemeente beperkt zich niet tot de desbetreffende gemeente zelf, maar heeft ook een uitstraling naar de omgeving. Anders gezegd, van de inspanningen van een gemeente op economisch gebied profiteert niet alleen de gemeente zelf, maar ook de omgeving.

In de adviesaanvraag zijn derhalve de volgende vragen aan de Rfv voorgelegd:

- houden de inspanningen van een gemeente op economisch gebied en de opbrengsten daarvan, rekening houdend met de algemene uitkering voor die betreffende gemeente, de eigen inkomsten van die gemeente en specifieke uitkeringen aan die gemeente, gelijke tred;
- ligt het, indien dat niet het geval is, in de rede dat beleid gericht op herziening van de verdeling van beschikbare middelen wordt ontwikkeld om inspanningen en opbrengsten dichterbij elkaar te brengen;
- zou dit doel door middel van aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds moeten worden bereikt, en zo ja, hoe; of is een andere methode aangewezen (is er bijvoorbeeld gezien de regionale betekenis van economische ontwikkelingen een rol voor provincies weggelegd). Hierbij zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de beleidsmatige prikkels die van zo'n compensatie uit zouden kunnen gaan.

Bij de beantwoording van deze vragen maakt de Rfv onderscheid tussen kosten die vooral een relatie hebben met het faciliteren van economische bedrijvigheid en kosten van meer stimulerend economisch beleid. De eerste kosten, zo concludeert de Rfv, zijn nauw verweven met bijvoorbeeld kosten van sociale en fysieke infrastructuur. Een deel van die kosten is geïjkt, een ander deel wordt thans geïjkt. De Rfv acht dit toereikend en spreekt zijn vertrouwen uit dat het lopende onderzoek voldoende

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 C enz., nr. 8.

<sup>2</sup> Advies van de Rfv van 21 juli 1998, nr. Rfv 14.40/003.005.



aandacht heeft voor kosten die samenhangen met economische bedrijvigheid.

Over de kosten van meer stimulerend economisch beleid is de Rfv van mening dat daarmee geen rekening kan worden gehouden bij de verdeling van het gemeentefonds. De kosten van dat beleid zijn, gelet op de uitgangspunten van het gemeentefonds, niet goed te normeren. De grote diversiteit in de aard, intensiteit en vormgeving van het lokaal economisch beleid sluit een verantwoorde normering uit. Koppeling aan de uitgaven van bepaalde voorzieningen is geen optie, omdat dat de verdeling te veel afhankelijk zou maken van gemeentelijk beleid.

De Rfv besluit zijn advies met de rol van provincies en Rijk. Voor deze overheden ziet de Rfv een belangrijke rol weggelegd bij de allocatie van de middelen voor economisch beleid, hetzij in de vorm van een brede specifieke uitkering aan gemeenten, hetzij geheel of gedeeltelijk door tussenkomst van de provincies. De Rfv acht nader onderzoek nodig alvorens daarover te besluiten.

Wij kunnen ons vinden in de conclusies van de Rfv ten aanzien van het gemeentefonds. Dat betekent dat de kosten in verband met economische bedrijvigheid van gemeenten een aandachtspunt zijn bij lopend onderzoek en dat met de kosten van meer stimulerend beleid geen rekening wordt gehouden bij de verdeling van het gemeentefonds. Wat de allocatie van middelen betreft zien ook wij dat een belangrijke rol voor provincies en Rijk weggelegd zou kunnen zijn. Wij denken daarbij met name aan regionaal economisch beleid en grote stedenbeleid. Met het oog hierop hebben wij het advies van de Rfv ter kennis gebracht van de ministers van Economische Zaken en voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

Gezien het vorenstaande wordt het economisch ontwikkelingspotentieel dan ook niet in de agenda voor 1999 opgenomen.

### **3. Onderwijshuisvesting**

#### *Fase POR1998: signalering*

De toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mw. T. Netelenbos, heeft de Tweede Kamer op 14 november 1996 bericht over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan de aan de Tweede Kamer toegezegde monitoring<sup>1</sup>. De monitoring omvat drie kerngebieden: de fysieke aspecten van de huisvesting, de gemeentelijke werkwijzen en de financiële aspecten. Met name dit laatste deel van de monitoring is relevant voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds; het wordt via een enquête bij alle gemeenten vormgegeven. In september 1999 kan voor de jaren 1997 en 1998 een volledige monitoring over alle drie de kerngebieden plaatsvinden, waarover de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd.

In aansluiting op de monitor houden wij de ontwikkelingen in de gemeentelijke inkomsten en uitgaven voor onderwijshuisvesting in het oog. Daartoe onderscheiden wij binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds onder meer een afzonderlijk cluster onderwijs (zie paragraaf 3.3).

Het onderwerp onderwijshuisvesting is onderdeel van de reguliere scan en komt terug in het POR2000.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1996/97, 24 455, nr. 50.

#### **4. Infrastructuur**

##### *Fase POR1998: onderzoek*

Zoals aangegeven in de hiervoor genoemde brief van 19 november 1997 aan de Tweede Kamer doet het onderzoeksbureau Cebeon, samen met de VB-groep, thans onderzoek naar de gemeentelijke kosten van wegen en vaarten. Daarbij wordt gezien welke factoren deze kosten bepalen, bijvoorbeeld de factoren bodemgesteldheid, zowel binnen als buiten de bebouwde kom, de geaccidenteerdheid van het terrein en de hoeveelheid bebouwing, ook hier zowel binnen als buiten de bebouwde kom.

Door de grote onderlinge samenhang van al deze factoren is besloten een ijkpunt op te stellen voor het volledige cluster infrastructuur. In dat kader krijgen, zoals aangekondigd, ook de maatstaf bodemgesteldheid en de maatstaf oppervlakte bebouwde kom hun nieuwe invulling. Het onderzoek omvat een omvangrijk uitgavenpakket van de gemeenten, waarmee een grote hoeveelheid gegevens is gemoeid. Door de complexiteit van factoren die in dit onderzoek aan de orde komen neemt het onderzoek meer tijd in beslag dan aanvankelijk was voorzien. Het gaat hier om verschillende onderwerpen die in het POR1998 nog apart op de onderhoudsagenda zijn opgenomen, te weten de onderwerpen geaccidenteerd terrein, oppervlakte bebouwde kom, wegen en vaarten en slechte bodem. Ook zijn er raakvlakken met het onderwerp economisch ontwikkelingspotentieel (zie punt 2 van deze paragraaf).

In dit verband herinneren wij er aan dat het thema infrastructuur ook in het kader van de vorig jaar gehouden nadere onderzoeken naar de herverdeel-effecten van Zuidlimburgse gemeenten en van de gemeente Haarlemmermeer expliciet naar voren is gekomen. Met het opstellen van het ijkpunt infrastructuur zal dit aspect van beide onderzoeken eveneens zijn afgerond.

Zoals het er nu naar uitziet zal uiterlijk begin 1999 de Rfv om advies kunnen worden gevraagd over de op dit onderzoek gebaseerde voorstellen tot aanpassing van het verdeelstelsel, inclusief de voorstellen voor de nieuwe invulling van de maatstaven bodemgesteldheid en oppervlakte bebouwde kom. De Tweede Kamer zal een afschrift van de adviesaanvraag ontvangen. De invoering van de aanpassingen in het verdeelstelsel is voorzien per 1 januari 2000.

Het onderwerp infrastructuur gaat dan ook over van de onderzoeksfase naar de aanpassingsfase.

#### **5. Bijstand**

##### *Fase POR1998: onderzoek*

In het POR1998 is aangegeven dat bij de parlementaire behandeling van de Financiële-verhoudingswet uitvoerig aandacht is geschonken aan de ongewenste prikkelwerking van de maatstaf bijstandsontvangers. Daarnaast is gemeld dat het interdepartementale beleidsonderzoek naar de bijstandsverlening is afgerond en dat twee vervolgtrajecten zijn gestart, één voor de korte termijn en één voor de lange termijn.

In de eerdergenoemde brief van 20 mei 1998 is aangegeven dat is besloten de verdeelmaatstaf voor de uitvoeringskosten van de Abw vanaf 1999 te baseren op het gemiddelde van het aantal bijstandsontvangers van elke gemeente per ultimo 1995, 1996 en 1997. Voor de uitkeringsjaren

1997 en 1998 was de maatstaf «bevroren» op het aantal bijstandsontvangers per 31 december 1995.

Enkele gemeenten hebben zich naar aanleiding van onze beslissing tot ons gewend. Deze gemeenten zeggen een lagere opbrengst van de maatstaf te verwachten, omdat zij de omvang van hun cliëntenbestand omlaag hebben gebracht. Hun kosten blijven echter relatief hoog, aldus deze gemeenten.

Los van de precieze berekeningen van de gemeenten zien wij deze uitkomsten in het licht van de spanning tussen het nastreven van kostenoriëntatie enerzijds en het voorkomen van een ongewenste prikkelwerking anderzijds. Vanuit dat laatste perspectief verdient een permanent bevroren maatstaf de voorkeur. Eigen inspanningen (of het afzien daarvan) hebben dan alleen invloed op de uitgaven, maar niet op de inkomsten. Vanuit een oogpunt van kostenoriëntatie kleven echter bezwaren aan een oud, aan één moment ontleend gegeven. Naarmate de tijd voortschrijdt wordt een maatstaf op zo'n basis minder houdbaar. Zoals ook aangegeven in het Algemeen Overleg van 17 juni 1998 is bij de vormgeving van de maatstaf in 1996 bepaald dat de toenmalige maatstaf in 1999 een opvolger zou krijgen. Met de beslissing voor het meer recente, op een bredere basis gebaseerde gegeven is gezocht naar een goed evenwicht tussen kostenoriëntatie en prikkelwerking. Met het oog op het laatste aspect is afgezien van het voorstel van de Rfv om aan het driejarig gemiddelde een voortschrijdend karakter te geven<sup>1</sup>.

Wij zullen de uitgaven in verband met de bijstand blijven volgen via de scan.

Het Regeerakkoord bevat voorstellen om de bekostiging van de Abw met ingang van 2000 te veranderen. De gelden die thans zijn gemoeid met de uitvoering van de ABW respectievelijk de WIW worden gebundeld in een Fonds voor Werk en Inkomen en het gemeentelijk aandeel in de bekostiging wordt vergroot. Met betrekking tot de toeslagen heeft het vorige kabinet besloten de bekostiging tot 2000 ongewijzigd te continueren en daarna de toeslagen te bekostigen via een gebudgetteerde specifieke uitkering ten laste van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Tweede Kamer zal in het najaar van 1998 nader worden geïnformeerd.

Het onderwerp bijstand komt in 1999 voor wat betreft de nadere invulling van de bekostiging van de Abw en het Toeslagenbudget in de aanpassingsfase.

## **6. Vluchtelingen**

### *Fase POR1998: aanpassing*

De algemene maatregel van bestuur waarin de maatstaf minderheden wordt uitgebreid met de categorie vluchtelingen treedt naar verwachting eind september 1998 in werking. Het besluit regelt dat deze categorie aan de definitie van de maatstaf minderheden wordt toegevoegd. De definitiewijziging is al geruime tijd geleden aangekondigd en heeft terugwerkende kracht tot 1 januari 1997, de invoeringsdatum van de Financiële-verhoudingswet.

Er is geen specifiek vluchtelingengegeven. Wij hebben het CBS gevraagd dat voor het gemeentefonds samen te stellen. Wij zijn daarbij als volgt te werk gegaan. Wij hebben als uitgangspunt genomen de aantallen vreemdelingen aan wie in de afgelopen jaren A- of VTV-statussen zijn

---

<sup>1</sup> Advies van de Rfv van 9 april 1998, nr. Rfv 08.22/003.003.

verleend. Op basis daarvan zijn de landen bepaald van waaruit de meeste van deze vreemdelingen afkomstig waren. Bij de definitie van de maatstaf minderheden beperken wij ons vervolgens tot personen uit die landen. Deze landen worden bij ministeriële regeling aangewezen. De lijst van relevante landen kan in de loop van de tijd wijzigen.

Desgevraagd hebben de toenmalige fondsbeheerders de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bericht dat statushouders met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) niet meetellen in de nieuwe definitie. De reden is dat de gemeenten al via een specifieke uitkering op basis van het aantal gemeentelijke VVTV-ers gecompenseerd worden voor de kosten die aan deze statushouders zijn verbonden<sup>1</sup>.

Het onderwerp vluchtelingen is met het vorenstaande afgerond en wordt van de onderhoudsagenda afgevoerd.

## **7. Restrictief beleid, natuur en landschap, groeikernen**

### *Fase POR1998: signalering*

In het POR1998 is aangegeven dat wij in het POR1999 zouden terugkomen op het onderwerp restrictief beleid, natuur en landschap en groeikernen. Inmiddels wordt er een onderzoek gedaan naar de positie van gemeenten met een (sterk) afwijkende dynamiek ten einde in kaart te brengen op welke wijze de signalering kan plaatsvinden. De Tweede Kamer is daarover reeds geïnformeerd bij de brief van 20 mei 1998. Het gaat om het vinden van een signaleringsmethode voor een groep gemeenten teneinde tijdig eventuele signalen van scheefheid in het verdeelstelsel te kunnen onderkennen. Dit vooronderzoek is in augustus 1998 afgerond.

De belangrijkste conclusie van het vooronderzoek is, dat er thans geen aanleiding is om over te gaan naar de fase van nader onderzoek om voor gemeenten met een afwijkende dynamiek te komen tot een aanpassing van het verdeelstelsel.

Het vooronderzoek geeft wel een enkel mogelijk signaal in het cluster infrastructuur, dat thans wordt geijkt. Dit signaal zal bij het op te stellen ijkpunt voor infrastructuur worden betrokken. Verder vormt het in het vooronderzoek ontwikkelde voorspelmodel één van de instrumenten ten behoeve van de scan.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in augustus 1997 een advies uitgebracht over de ordening van stad en land. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft in reactie hierop in maart 1998 aan de Tweede Kamer gemeld dat hij samen met de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en van VROM, mede op basis van de uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek, zal bezien of er aanleiding is tot vervolgonderzoek<sup>2</sup>. Hierbij zullen zowel de kwaliteit van het landelijk gebied als de omvang, kwaliteit en beheer van het groen in de stad betrokken worden.

Gezien het vorenstaande worden de aspecten restrictief beleid en groeikernen onderdeel van de reguliere scan. Daarnaast beraden wij ons op de betekenis van de onderzoeksresultaten voor het aspect dat is aangedragen door de Raad voor het Landelijk Gebied en de mogelijke effecten daarvan voor het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

---

<sup>1</sup> Brief van de fondsbeheerders van 31 juli 1998, FO98/U1215.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 XIV, nr. 56, blz. 4.

## 8. Groeikernen en onderwijshuisvesting

### *Fase POR1998: signalering*

In het POR1998 is aangegeven dat er drie onderzoeksbureaus zijn uitgenodigd om een onderzoeksvoorstel op te stellen dat antwoord moet geven op de vraag of de kosten van groeikernen, met name voor de kosten van onderwijshuisvesting, voldoende in het verdeelstelsel worden gehonoreerd.

Eind 1997 is het vooronderzoek gestart. De Tweede Kamer is daarover geïnformeerd bij de brief van 20 mei 1998. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie Cornielje c.s.<sup>1</sup>.

Het vooronderzoek is inmiddels afgerond. De belangrijkste bevinding op basis van gericht onderzoek bij drie groeigemeenten is, dat er bij gemeenten die (sterk) groeien gedurende een bepaalde periode (afhankelijk van de duur van de groei) naar verwachting op termijn sprake zal zijn van een negatief financieel effect. De reden daarvoor is de gemiddeld jongere leeftijd van de voorraad schoolgebouwen. Die leidt tijdens de groei tot een cumulatie van kapitaallasten die niet door het gemeentefonds wordt vergoed. Door de overgangsregeling die bij de decentralisatie van de onderwijshuisvesting is getroffen, is sprake van een «adempauze», zodat dit effect zich nog niet voordoet.

Wel wordt het door de onderzoekers raadzaam geacht om op korte termijn nader onderzoek te laten verrichten, waarin kan worden getoetst in welke mate de bevindingen uit het vooronderzoek voor alle of voor bepaalde typen van groeigemeenten relevant zijn. Ook kan de omvang van het negatieve financiële effect meer exact worden gekwantificeerd.

De fondsbeheerders hebben het advies om dit onderwerp over te laten gaan naar de volgende fase van het periodieke onderhoud, de onderzoeksfase, overgenomen. Inmiddels is aan vier bureaus een offerte aangevraagd voor een vervolgonderzoek. Dit vervolgonderzoek zal de volgende elementen moeten bevatten:

- de geldigheid van de bevindingen uit het vooronderzoek voor alle of voor bepaalde typen groeigemeenten;
- een inhoudelijke relatie met de resultaten van het afgeronde vooronderzoek naar de positie van gemeenten met een afwijkende dynamiek (zie hiervoor);
- kwantificering van het probleem in termen van de algemene uitkering;
- het zoeken naar dekkingsmogelijkheden buiten het gemeentefonds (zoals de in het vooronderzoek genoemde mogelijke betekenis van de dekking van (een deel van) de lasten voor onderwijshuisvesting uit grondexploitaties);
- het afzetten van het deelprobleem van de onderwijshuisvesting binnen het totaal van de algemene uitkering van groeigemeenten (op basis waarvan de weging kan worden gemaakt of er aanleiding is over te gaan tot de derde fase van het onderhoud, namelijk aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds);
- inventarisatie van de mogelijkheden van aanpassing van het verdeelstelsel.

De Tweede Kamer zal in het voorjaar van 1999 nader worden geïnformeerd.

Het onderwerp groeikernen en onderwijshuisvesting is overgegaan van de signaleringsfase naar de onderzoeksfase.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 455, nr.46.

## 9. Overige onderwerpen

Naast de bovengenoemde onderwerpen bevat de agenda van het POR1998 een tweetal categorieën van onderwerpen:

- I. onderwerpen die de clusterindeling betreffen;
- II. onderwerpen in verband met recente of toekomstige mutaties in de omvang van het gemeentefonds.

De stand van zaken met betrekking tot deze onderwerpen is als volgt.

**Figuur 2.2.1 Overige onderwerpen van de agenda 1998**

Onderwerp	Stand van zaken
<i>I. Clusterindeling</i>	
1. Afsplitsing onderwijs van cluster zorg	Het cluster onderwijs is gemaakt; zie paragraaf 3.3
2. Uitsplitsing verzamelcluster	Voor de onderwerpen uit de verzamelcluster worden ijkpunten opgesteld; zie paragraaf 3.3
<i>II. Mutaties gemeentefonds</i>	
1. Klassenverkleining	Het kabinet gaat over tot verdere klassenverkleining; zie paragraaf 4.2 (OCW-1)
2. Schoolbegeleidingsdiensten	De situatie is ongewijzigd ten opzichte van het POR1998; zie paragraaf 4.2 (OCW-5)
3. Zittend ziekenvervoer	De decentralisatie naar de gemeenten vindt geen doorgang; zie POR1998 (VWS)
4. Middelen kleine infrastructuur	De toevoeging aan het gemeentefonds blijft in afwachting van het ijkpunt infrastructuur vooralsnog achterwege; zie onderwerp 4 van deze paragraaf (VenW)
5. Middelen bestuurslasten Verdi-convenant	De verdeling is via de integratie-uitkering gerealiseerd; de verdeling via de algemene uitkering wordt betrokken bij het onderzoek naar Infrastructuur; zie onderwerp 4 van deze paragraaf
6. Overheveling Toeslagenbudget	De toevoeging aan het gemeentefonds gaat niet door; in plaats daarvan komt een uitlichting; zie paragraaf 4.2 (SZW-1)
7. Lastenverlichting bedrijven; milieuleges	De verdeling via de integratie-uitkering is gerealiseerd; er wordt een ijkpunt fysiek milieu gemaakt; zie paragraaf 3.3
8. Gelden fonds sociale vernieuwing	De verdeling via de integratie-uitkering is verlengd tot en met 1999
9. Lastenverlichting via reinigingsheffingen	De toevoeging aan de algemene uitkering is gerealiseerd; de gemeenten hebben een verruimde mogelijkheid gekregen de lastenverlichting in te vullen

### **3 SCAN**

#### **3.1 Inleiding**

In het kader van het onderhoud aan het verdeelstelsel van het gemeentefonds hebben de beheerders van het gemeentefonds aangegeven veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur voortaan op een stelselmatige wijze en vanuit een geobjectiveerd referentiekader te gaan volgen. Het instrumentarium dat wordt gebruikt om die veranderingen te volgen heet de «scan». Het doel is om wijzigingen in de kostenstructuur die mogelijk consequenties voor de verdeling behoeven tijdig te signaleren. Hierdoor kan in het nieuwe verdeelstelsel scheefgroei worden voorkomen.

In het POR1998 is in hoofdstuk 3 uitgebreid ingegaan op de achtergrond en de functies van de scan. Kort gezegd is de scan bedoeld als een «eerste lijn diagnose». De scan correspondeert met de eerste fase van het periodieke onderhoud, de signalering. Op basis van de scan wordt een oordeel gevormd over de vraag of een signaal van een bepaalde wijziging in de kostenstructuur noodzaakt tot de volgende onderhoudsfase, de fase van nader onderzoek. Op die fase kan de fase van aanpassing volgen. De scan bestaat in feite uit drie beelden: één van het verdeelstelsel van het gemeentefonds, één van de gemeentelijke uitgaven en één van de confrontatie van deze beelden.

In het POR1998 staat aangekondigd dat er in het afgelopen jaar aanzetten zouden worden gedaan voor trendanalyses. Een belangrijk onderzoek in dit kader is onlangs afgerond en heeft geresulteerd in het rapport «Financiële positie van de gemeenten verkend». Het betreft hier in termen van de onderhoudsrapportage een «macro-scan».

Paragraaf 3.2 bevat de conclusies van dit hoofdstuk. Het afgelopen jaar is vooral besteed aan het verder ontwikkelen van de infrastructuur en de instrumenten voor de scan (zie paragraaf 3.3). Paragraaf 3.4 doet verslag van de scan.

#### **3.2 Conclusies**

De scan is in het afgelopen jaar verder ontwikkeld. Voor de komende jaren staat een verdere verbetering op de agenda.

Over het algemeen sluit de algemene uitkering goed aan op de kosten van gemeenten. Voor enkele clusters geldt dat de netto-uitgaven meer dan tien gulden per inwoner afwijken van het deel van de algemene uitkering dat wij aan het cluster verbinden. Gelet op de omstandigheden met betrekking tot deze clusters achten wij het nu niet (direct) nodig nader onderzoek te (laten) verrichten.

#### **3.3 Ontwikkelingen in de scan**

Zoals in het POR1998 is aangekondigd, is het instrumentarium van de scan het afgelopen jaar bijgesteld en getest. Daarover merken wij het volgende op.

*a) aansluiting tussen het onderzoek uit 1992 en het startjaar 1997 voor wat betreft de clusterindeling*

In het afgelopen jaar is gewerkt aan een verdere systematisering van de clusterindeling. De aansluiting tussen het onderzoek uit 1992 en het startjaar van het nieuwe verdeelstelsel 1997 is in kaart gebracht. De

toedeling aan de clusters van de in de periode 1992–1997 naar het gemeentefonds overgehevelde middelen is per stap op een rij gezet. In deze arbeidsintensieve, omvangrijke technische exercitie zijn talloze details aan elkaar gekoppeld.

*b) verder ontwikkelen van kennis en ervaring inzake de infrastructuur in termen van gegevensverzamelingen*

Een goede en betrouwbare gegevensverwerking is van groot belang voor de kwaliteit van de scan. Voor het verzamelen en coderen van gemeentelijke gegevens is het CBS een belangrijke partner. In het afgelopen jaar zijn de contacten hierover met het CBS geïntensiveerd. Het doel is de totale informatiebehoefte zoveel mogelijk via goede afspraken met het CBS geregeld te krijgen. Via het EFLO-project<sup>1</sup> kunnen gemeentelijke cijfers in de toekomst nog beter onderling worden vergeleken, hetgeen de bruikbaarheid van de cijfers voor de scan vergroot.

*c) samenloop met de overgangsfase van het nieuwe verdeelstelsel*

De eerste vier jaren van het nieuwe verdeelstelsel, dus tot en met het jaar 2000, worden gekenmerkt door trapsgewijze veranderingen in verband met de invoering van het nieuwe verdeelstelsel. Deze periode vormt een overgangsfase tussen de verdeling volgens het oude en het nieuwe verdeelstelsel. Door de geleidelijke overschakeling op het nieuwe verdeelmodel kunnen mogelijke nieuwe signalen minder goed zichtbaar worden. Met het verstrijken van de jaren verdwijnt deze verstoring. In aanvulling daarop komen met het verstrijken van de jaren meerjarige cijferreeksen beschikbaar. Deze zullen de basis vormen voor het uitvoeren van trendanalyses.

*d) clusterindeling*

De clusterindeling heeft geen statisch karakter. Op twee onderdelen is sprake van een wijziging.

– *Onderwijs*

Vóór de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zijn de relatief geringe uitgaven voor onderwijs ondergebracht in het cluster zorg. Om de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting na de decentralisatie te kunnen volgen en om de inpassing in het verdeelstelsel te evalueren, is een afzonderlijk cluster onderwijs gemaakt. De verdeelmaatstaven die betrekking hebben op de decentralisatie van de onderwijshuisvesting zijn ondergebracht in het nieuwe cluster onderwijs<sup>2</sup>.

– *Verzamelcluster*

In het onderzoek van 1992 zijn voor de meeste uitgavenclusters de relevante structuurvariabelen bepaald, op basis waarvan de ijkformules en de verdeelmaatstaven zijn bepaald. Dit geldt echter niet voor de volgende clusters:

- \* wegen en water
- \* openbare orde en veiligheid
- \* fysiek milieu
- \* bestuursorganen
- \* bevolkingszaken

<sup>1</sup> EFLO staat voor Elektronische aanlevering financiële gegevens lagere overheden.

<sup>2</sup> De scan is nog uitgevoerd op de cluster zorg, inclusief het onderdeel onderwijs. De afzonderlijke cluster onderwijs wordt in de scan van het volgende jaar opgenomen.

Deze clusters zijn als één verzameling in het verdeelmodel opgenomen en kunnen niet afzonderlijk eenduidig aan de verdeelmaatstaven worden gekoppeld. In het POR1998 is aangekondigd dat er naar wordt gestreefd



dit verzamelcluster uit te splitsen, waarbij de verschillende clusters elk hun eigen set verdeelmaatstaven krijgen. Op deze wijze zou worden bereikt dat elk van deze clusters afzonderlijk in de scan kan worden opgenomen. In aanvulling daarop is besloten daaraan voorafgaand de clusters uit het verzamelcluster alsnog te ijken. Voor wegen en water wordt een ijkpunt gemaakt in verband met het inpassen van nieuwe maatstaven voor slechte bodem en voor oppervlakte bebouwde kom. Voor openbare orde en veiligheid is een ijkpunt in voorbereiding. Centraal daarin staat het onderdeel brandweer en rampenbestrijding, mede met het oog op de specifieke uitkering op dat terrein, die een nieuwe vorm moet krijgen. Tevens is naar aanleiding van de discussie over de afschaffing van de milieuleges besloten om het hele uitgavencluster fysiek milieu te ijken. Dan resteren nog de clusters bestuursorganen en bevolkingszaken. Ook voor deze betrekkelijk kleine uitgavenclusters is een ijkpunt in voorbereiding.

De Tweede Kamer zal naar verwachting uiterlijk begin 1999 over de resultaten worden geïnformeerd.

### **3.4 Trendanalyses/scannen**

#### **Kostenstructuur en belastingcapaciteit**

De nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds sluit aan bij de verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten, die het gevolg zijn van verschillen in sociale en fysieke structuur en in de centrumfunctie. De uitgaven van gemeenten zijn ingedeeld in clusters. Aan elk cluster wordt een deel van de algemene uitkering toegerekend. De algemene uitkering uit het gemeentefonds is bedoeld om de netto-uitgaven<sup>1</sup> te dekken, rekening houdend met de eigen inkomsten. De eigen inkomsten bestaan voor een groot deel uit de opbrengsten van de onroerende-zaakbelastingen. Daarnaast zijn er ook overige eigen inkomsten zoals leges, tarieven en parkeergelden.

Uit figuur 3.4.1 blijken de verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. In de figuur is per gemeente aangegeven van welk kosten-niveau wordt uitgegaan bij de verdeling. Dat niveau, het bedrag dat uit de algemene middelen bekostigd wordt, is uitgedrukt in gulden per inwoner. Duidelijk herkenbaar zijn de gemeenten met een zwakke sociale structuur (veel werkloosheid en dus veel bijstandsccliënten en hoge lasten). Ook de gemeenten met een centrumfunctie voor de omliggende gemeenten zijn herkenbaar. Daarnaast springen gemeenten met een bijzondere kostenstructuur er uit (bijvoorbeeld de waddengemeenten). Zoals gezegd moet hierbij worden bedacht dat het nieuwe verdeelstelsel pas in 1997 in werking is getreden. De effecten daarvan zijn nog niet volledig van toepassing; de verdeling verkeert nog in de overgangsfase.

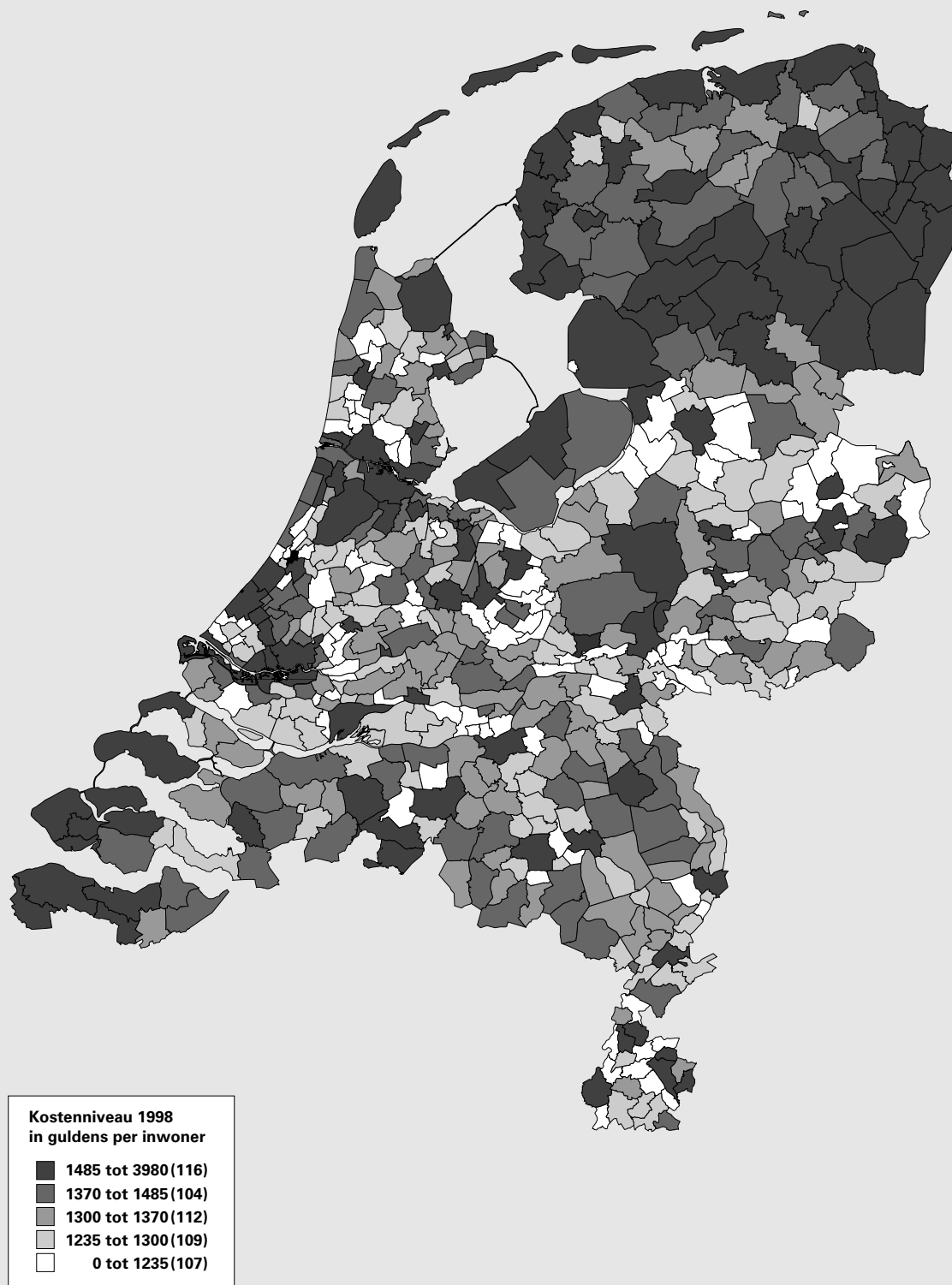
In het nieuwe verdeelstelsel wordt rekening gehouden met de capaciteit van de onroerende zaakbelastingen van gemeenten. De inkomstenmaatstaf<sup>2</sup> is gebaseerd op de capaciteit van de onroerende zaakbelastingen. De hoogte van deze maatstaf is per gemeente weergegeven in figuur 3.4.2 (in gulden per inwoner).

---

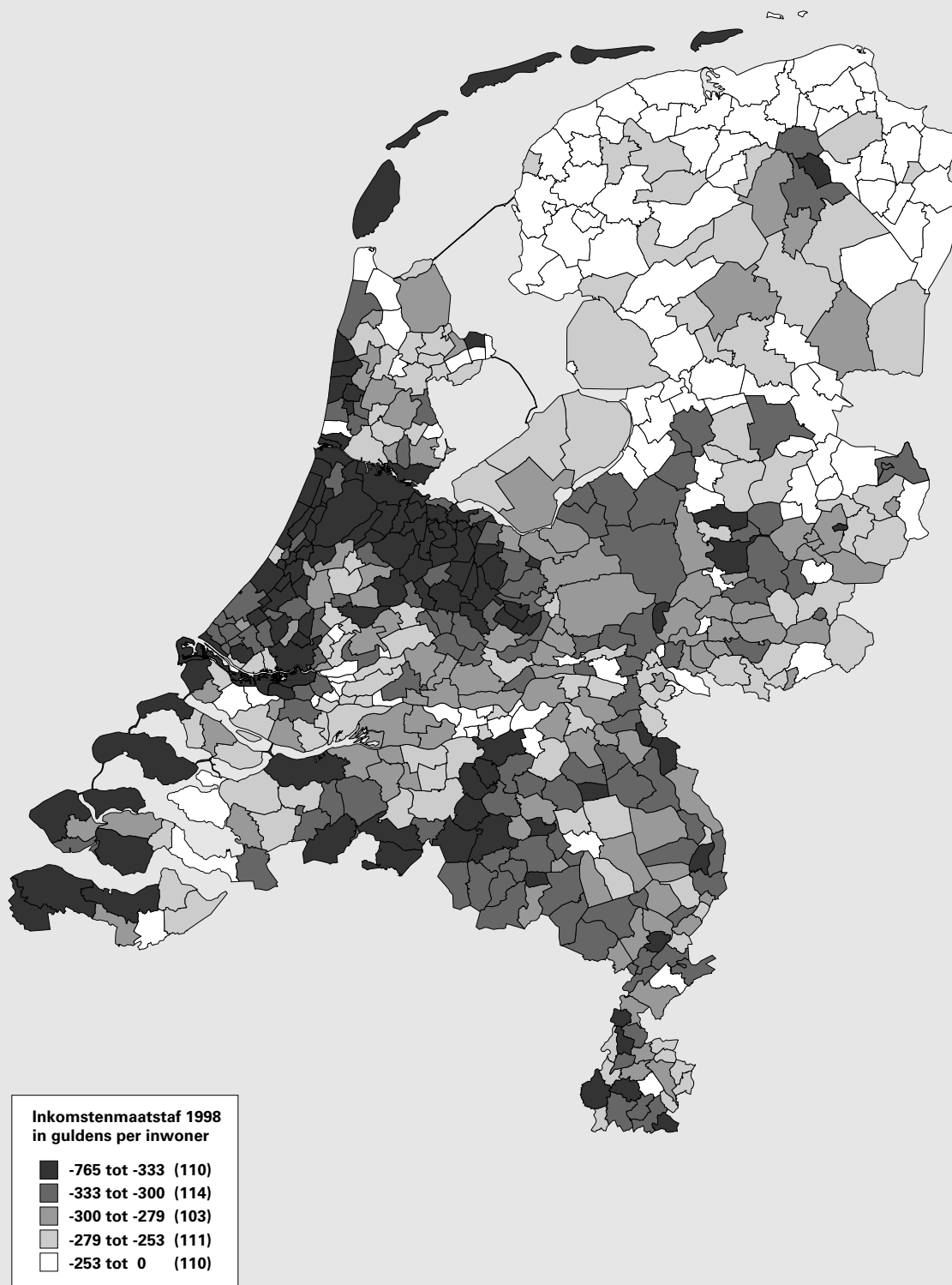
<sup>1</sup> De netto-uitgaven zijn gedefinieerd als de gemeentelijke uitgaven minus de specifieke baten. Specifieke baten bestaan voornamelijk uit specifieke uitkeringen.

<sup>2</sup> Onder de inkomstenmaatstaf wordt hier verstaan de uitkomst per gemeente van de volgende formule:  
{-15,63 \* (80% van de waarde van woningen + 70% van de waarde van niet-woningen)/5000} + {- 133,43 \* het aantal woonruimten \* uitkeringsfactor}.

Figuur 3.4.1 Kostenniveau 1998 per inwoner



Figuur 3.4.2 De inkomstenmaatstaf 1998 per inwoner

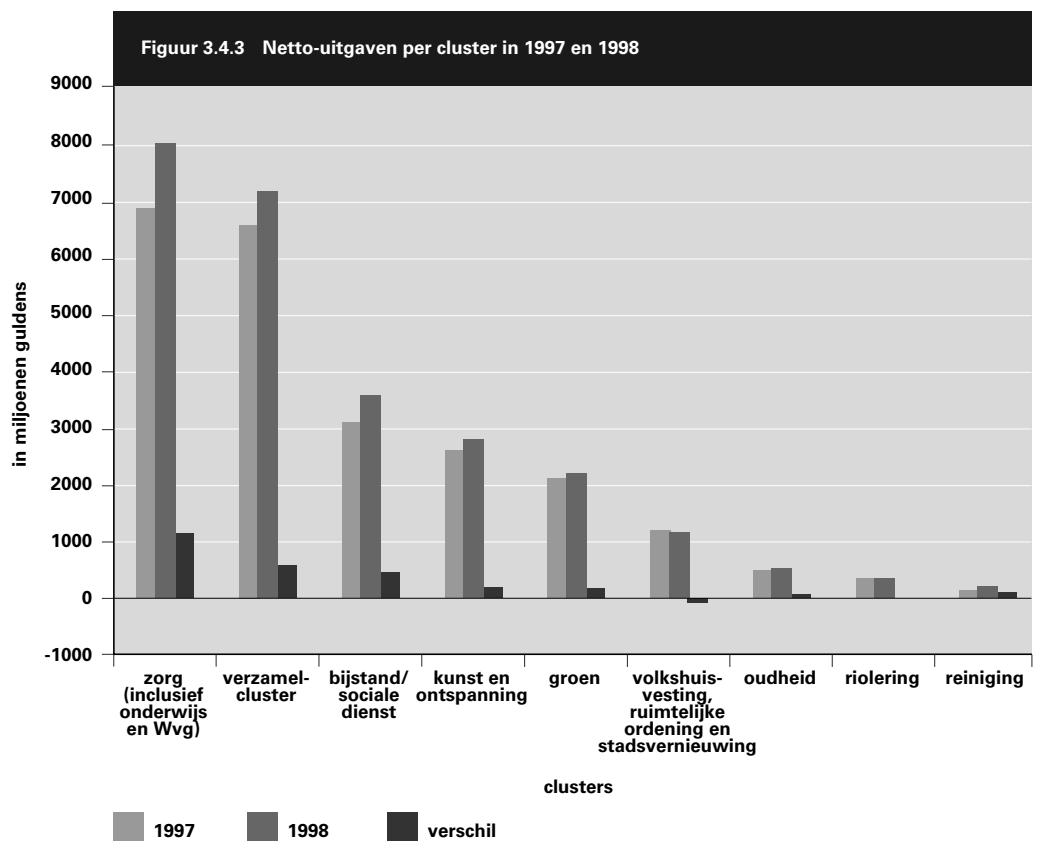


Een globale vergelijking van de figuren 3.4.1 en 3.4.2 leert dat waar de inkomstencapaciteit relatief lager is (de grote steden en de kleine(re) gemeenten in het noorden en oosten van het land), de kosten van gemeenten vaak hoger zijn onder andere als gevolg van de zwakkere sociale structuur. Daarom is ook de algemene uitkering relatief hoog en viceversa.

Het periodiek onderhoud richt zich in de scan met name op het beeld zoals dat is weergegeven in figuur 3.4.1. Het gaat daarbij om de vraag of de verschillen in algemene uitkering van gemeenten nog voldoende aansluiten op de verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten.

### De scan

De uitgaven van gemeenten zijn ingedeeld in clusters. Aan elk cluster wordt een deel van de algemene uitkering toegerekend. De algemene uitkering uit het gemeentefonds is bedoeld om de netto-uitgaven te dekken, rekening houdend met een deel van de eigen inkomsten. Dat wil zeggen de gemeentelijke uitgaven minus de specifieke baten. Specifieke baten bestaan voornamelijk uit specifieke uitkeringen. In de verdeling wordt ook rekening gehouden met eigen inkomsten. De eigen inkomsten bestaan voor een groot deel uit de opbrengsten van de onroerende zaakbelastingen. Daarnaast zijn er ook overige eigen inkomsten zoals leges, tarieven en parkeergelden. Figuur 3.4.3 bevat de netto-uitgaven per cluster voor de jaren 1997 en 1998.



Wij onderzoeken in de scan of ontwikkelingen in de netto-uitgaven ook worden gevolgd door ontwikkelingen in de algemene uitkering. De algemene uitkering sluit idealiter op die ontwikkelingen aan door de eigen dynamiek en de volumemutaties voor taakoverhevelingen. Wanneer een specifieke uitkering wordt gesaneerd en decentralisatie naar gemeenten plaatsvindt worden middelen toegevoegd aan het gemeentefonds en stijgt de algemene uitkering.

De stijging van de geraamde netto-uitgaven in het cluster zorg hangt voor een deel samen met de decentralisatie van taken. Daar zijn met name in de afgelopen jaren en ook nog in 1998 de effecten van de decentralisatie-impuls zichtbaar: de Wet voorzieningen gehandicapten, de kinderopvang, de onderwijshuisvesting en het Fonds sociale vernieuwing. Het blijkt dat de gemeentelijke netto-uitgaven vaak na één à twee jaar uitkristalliseren en correct in de begroting worden verwerkt. In het cluster zorg speelt zeker een naijl-effect van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Gemeenten hebben waarschijnlijk deze uitgaven correcter in de begroting van 1998 verwerkt dan in de begroting van 1997<sup>1</sup>.

Ook wanneer het Rijk geld toevoegt aan het gemeentefonds voor de intensivering van een taak zullen de netto-uitgaven en de algemene uitkering beide stijgen. Zo heeft de stijging van de uitgaven in het cluster bijstand/sociale dienst te maken met de extra middelen die aan het gemeentefonds zijn toegevoegd in 1998 voor de bijzondere bijstand en het uitstroombesluit.

Uit figuur 3.4.3 blijkt dat de gemeenten in bijna alle clusters in 1998 meer denken uit te geven dan in 1997<sup>2</sup>. Ook wanneer verder wordt teruggekeken naar 1992 en 1995<sup>3</sup> blijkt er in het algemeen een stijging van de netto-uitgaven.

Tegenover de stijging van de netto-uitgaven staat een stijging van de algemene uitkering. Het accres van het gemeentefonds wordt over alle clusters verdeeld via de zogenoemde uitkeringsfactor. Globaal houden de stijging van de geraamde uitgaven en de stijging van de algemene uitkering elkaar in evenwicht.

De scan is bedoeld om te signaleren of de ontwikkeling van de netto-uitgaven afwijkt van de ontwikkeling van de algemene uitkering. Dit is het geval in het verzamelcluster. Voor de stijging van de geraamde uitgaven in het verzamelcluster zijn geen directe oorzaken in taakmutaties als gevolg van rijksbeleid aan te wijzen. Er zijn geen nieuwe taken aan de gemeenten opgedragen. Gemeenten denken in 1998 echter wel meer uit te gaan geven dan in 1997. De stijging doet zich voor op de onderdelen openbare orde en veiligheid, fysiek milieu en wegen en water. Ook in het rapport «Financiële positie van de gemeenten verkend» werd een stijging van de uitgaven op de onderdelen openbare orde en veiligheid en milieu geconstateerd. In datzelfde onderzoek bleek nog dat gemeenten minder uitgaven aan infrastructuur, dat wil zeggen voor wegen en water.

In de komende periode zullen wij voorstellen doen voor een nieuwe verdeling van de uitgaven in het verzamelcluster. Daarvoor laten wij onderzoek verrichten waarin de uitgaven worden geïjkt per onderdeel (zie hoofdstuk 1 en paragraaf 3.3). In afwachting van de resultaten van dat onderzoek is er thans geen aanleiding nadere actie te ondernemen.

Er zullen altijd verschillen zijn tussen de netto-uitgaven van een cluster en het deel van de algemene uitkering dat aan dat cluster wordt toegerekend. Deze twee zullen niet helemaal op elkaar aansluiten. Zolang de afwij-

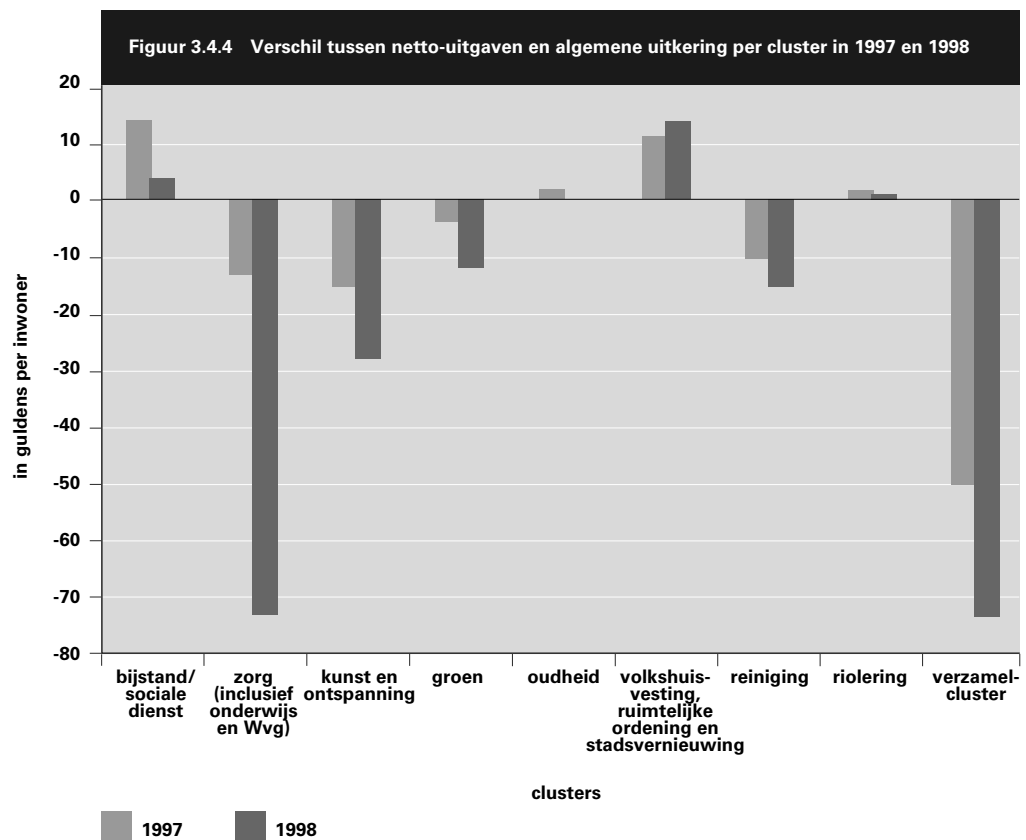
---

<sup>1</sup> De uitgaven voor de huisvesting van het onderwijs werden vóór de decentralisatie gedekt door vergoedingen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Deze directe baten zijn vervallen en vervangen door middelen in de algemene uitkering. In 1997 hebben veel gemeenten deze middelen nog als directe baten geboekt. Correct is echter wel de lasten te boeken maar deze te dekken uit de middelen van de algemene uitkering en deze niet langer als directe baten op de begroting op te voeren. Hierdoor stijgt het saldo op de desbetreffende begrotingsposten. Wanneer deze correcte wijze van boeken wordt ingevoerd geeft dit een vertekening met de situatie daarvoor. Het lijkt alsof gemeenten van het ene op het andere jaar veel meer zijn gaan uitgeven. Dat is echter grotendeels te verklaren uit de correcte wijze van boeken.

<sup>2</sup> Het gaat bij deze scan om begrotingscijfers.

<sup>3</sup> In deze paragraaf wordt een begin gemaakt met de trendanalyses vanaf 1997. In dat jaar werd de nieuwe verdeling van het gemeentefonds ingevoerd. De nieuwe verdeling bestaat nu twee jaar. Bij de analyses wordt ook teruggekeken naar 1992 en 1995. Het jaar 1992 is het basisjaar voor het onderzoek waarop de nieuwe verdeling is gebaseerd. De besluitvorming in het parlement heeft plaatsgevonden op basis van het jaar 1995.

kingen niet te groot worden is er geen reden aandacht te besteden aan het verschil. Wij hanteren een marge van circa tien gulden per inwoner. Naast de kostenoriëntatie is globaliteit een belangrijk kenmerk van het nieuwe verdeelstelsel. Figuur 3.4.4 geeft voor elk cluster het verschil weer.



Over het algemeen blijkt dat de verschillen gering zijn en vallen binnen die marge van circa plus of min tien gulden per inwoner. De clusters die daar buiten vallen zijn zorg, het verzamelcluster en kunst en ontspanning. In het cluster zorg zullen de effecten van de decentralisatie van taken nog verder uitkristalliseren. Wanneer rekening wordt gehouden met de wijze waarop de uitgaven en de middelen aan de clusters worden toegerekend neemt het verschil bij zorg beduidend af. Onder andere de integratie-uitkeringen voor onderwijshuisvesting en sociale vernieuwing zijn in de scan niet aan het cluster zorg toegerekend. Voor 1999 is de verdeling van de middelen voor de Wvg aangepast. Gegeven de veranderingen op het terrein van het cluster zorg zullen in de komende periode de ontwikkelingen in uitgaven van gemeenten en in de algemene uitkering nader in beeld worden gebracht. De onderdelen van het verzamelcluster worden geïkht. Wij zullen geen nader onderzoek doen naar het cluster kunst en ontspanning, omdat wij denken dat hier de effecten van het nieuwe verdeelstelsel nog niet volledig zijn uitgewerkt.

Wanneer per cluster alleen zou worden gekeken naar het macro-beeld, kan scheefgroei van de verdeling op meso-niveau zich aan het oog onttrekken. Daarom wordt in de scan ook altijd onderzocht of de verdeling van de algemene uitkering nog goed aansluit bij de uitgaven op meso-niveau. Standaard is daarbij een groepsindeling van gemeenten op basis van het inwoneraantal. Dit is een van de eenvoudigste indelingen

omdat het CBS de gemeentelijke cijfers van begrotingen en rekeningen op die manier presenteert. Aanvullend wordt ook gekeken naar indelingen van gemeenten op andere kenmerken zoals bijvoorbeeld de sociale structuur, de fysieke structuur en de centrumfunctie.

Op meso-niveau zijn in de jaren 1997 en 1998 geen belangrijke afwijkingen gebleken tussen de netto-uitgaven en de algemene uitkering anders dan de ontwikkelingen die ook al op macro-niveau zijn gesignaleerd. Eén van de meer opvallende ontwikkelingen is dat er een inhaal-effect lijkt te zijn bij de gemeenten met een betere sociale structuur op het terrein van de bijstand (mogelijk heeft dit te maken met een inhaalslag voor de bevordering van de uitstroom). In vergelijking met de gemeenten met een zwakke sociale structuur stijgen de netto-uitgaven in die groep gemeenten sneller. In het POR2000 zullen wij nagaan of die trend zich verder heeft doorgezet in 1999. Ook zullen wij in beeld brengen of en zo ja in welke mate, er een samenhang is met de ontwikkeling van de netto-uitgaven in het cluster zorg.

## **4 DE INVENTARISATIE VAN BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven 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 gemeenten<sup>1</sup>. In het POR1998 is aangegeven dat er, gezien vanuit het perspectief van het onderhoudsconcept van het POR, behoefte is 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 het POR1998).

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

In hoofdstuk 1 is in de agenda voor 1999 de selectie van beleidsvoornemens opgenomen waarvoor wij als fondsbeheerder (mede)verantwoordelijk zijn. Daarnaast is mede op basis van het overzicht een werkprogramma voor de Rfv opgesteld (hoofdstuk 5).

### **4.2 Beleidsvoornemens per ministerie**

In het overzicht zijn de beleidsvoornemens naar departement gerangschikt. De ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën en Defensie hebben geen beleidsvoornemens die voor dit hoofdstuk van belang zijn. Bij elk beleidsvoornemen wordt zo veel mogelijk kort beschreven wat het Rijk van de gemeenten verwacht en, indien al bekend, welke bekostigingswijze wordt beoogd. Is dit een specifieke uitkering, dan ligt de verantwoordelijkheid primair bij het vakministerie. Loopt de bekostiging via het gemeentefonds dan zijn de beheerders van het gemeentefonds (mede)verantwoordelijk. Interdepartementale beleidsvoornemens worden eenmalig beschreven onder verwijzing naar de relevante overige ministeries.

De komst van een nieuw kabinet, kort voor het vaststellen van de rijksbegroting, heeft het verzamelen en het interpreteren van informatie extra ingewikkeld gemaakt. Het ligt in de bedoeling in de toekomst een sterker accent te leggen op de financiële kant van de genoemde onderwerpen, om des te beter de betekenis ervan voor de financiële verhouding en het onderhoudsconcept te kunnen aangeven.

#### **Ministerie van Justitie**

##### *1. Justitie in de buurt (Jib)*

In de afgelopen kabinetsperiode zijn experimenten met Jib-bureaus gestart. Dit zijn wijkbureaus waarin een probleemgerichte, integrale justitiële dienstverlening op wijkniveau wordt nagestreefd, in nauwe

---

<sup>1</sup> De zogenaamde artikel 2-beleidsvoornemens. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet luidt als volgt:

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



samenwerking met andere instanties in de wijk. Het gaat hierbij om rechtshandhaving en geschillenbeslechting in zogenoemde aandachts-wijken. Het aantal Jib-bureaus zal in de toekomst worden uitgebreid. Samenwerking tussen lokaal bestuur en justitieorganisaties krijgt daarmee een hoge prioriteit.

## *2. Invoering wijkgericht preventiemodel «Communities that care»*

Justitie legt nadrukkelijk de aandacht op de rol van de opvoeding in de ontwikkeling van ernstig probleemgedrag van jongeren door middel van wijkgerichte preventie. Het model «communities that care» wordt in samenwerking met VWS tot ontwikkeling gebracht en start in 1999 in een proefopzet in vier wijken. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de betrokken gemeenten.

## *3. Jeugdcriminaliteitsbestrijding*

### Van Montfrans-gelden

Met betrekking tot een evenwichtige, preventieve en repressieve aanpak van jeugdcriminaliteit (advies van de commissie Van Montfrans) is geconcludeerd dat de samenwerking tussen ministeries, tussen Rijk en gemeenten, en tussen de betrokken lokale organisaties is gegroeid. Anderzijds blijkt uit de politiecijfers over de jeugdcriminaliteit dat het effect van de inspanningen nog niet bevredigend is. In dat kader zal de motie Kalsbeek inzake de rijksbrede uitgaven jeugdbeleid in de loop van 1999 worden uitgevoerd. Daarvoor zullen concrete en meetbare doelstellingen worden afgesproken met lokale besturen en met betrokken uitvoeringsorganisaties. Om tot concrete en meetbare doelstellingen te komen, zullen *best practices* breed beschikbaar komen. Hierbij blijven de inspanningen gericht op verbetering van de onderlinge afstemming van Rijk, lokaal bestuur en betrokken uitvoeringsinstanties.

### Criminaliteitspreventie

Vroegtijdige interventie vormt een belangrijk onderdeel bij de bestrijding van de jeugdcriminaliteit. Meer toezicht in uitgaanscentra en het terugdringen van alcohol- en drugsgebruik onder jongeren zijn hierbij belangrijke elementen. Het beleid voor 1999 is vooral gericht op de buurtgerichte aanpakken door het bevorderen van de sociale cohesie in wijken en het wegwerken van achterstandssituaties. Dit vereist nauwe samenwerking tussen justitie en gemeenten. Middelen zullen beschikbaar komen uit de 750 miljoen gulden extra voor het veiligheidsbeleid.

## *4. Jeugdhulpverlening*

Er komt een nieuwe Wet op de jeugdzorg waarin een eenduidige aansturing en financiering centraal staat. Het Regionale Bureau Jeugdzorg wordt een onafhankelijke rechtspersoon onder één gezag met één financiering. De volledige inrichting van het vraaggerichte programma «Regie in de Jeugdzorg» (Justitie en VWS) staat voor alle regio's gepland voor 1999. Hierbij wordt op lokaal niveau de samenhang tussen de jeugdbescherming, de jeugdhulpverlening en de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen bevorderd, met de provincies en grootstedelijke overheden als regionaal regisseur. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de verbetering van de coördinatie van het preventief en curatief jeugdbeleid en aan de verbetering van de coördinatie tussen de departementen en tussen Rijk en gemeenten. Deze gelden komen uit de extra middelen voor de versterking van de sociale infrastructuur.

Hiernaast zal het kabinet bezien of de verruiming van de gemeentefonds- en provinciefondsuitkeringen hiervoor kan worden ingezet.

In totaal is 50 miljoen gulden voor jeugdbeleid gereserveerd. Ook de extra middelen van 750 miljoen gulden voor het veiligheidsbeleid worden genoemd als inzet voor de intensivering van de jeugdhulpverlening.

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

#### *1. C 2000, een integrale communicatie-infrastructuur voor brandweer, politie en ambulancediensten*

In het jaar 2002 zal naar verwachting één communicatie-infrastructuur operationeel zijn voor brandweer, politie en ambulancediensten. Gemeenten moeten hierbij zelf het bedrag van circa 79 miljoen gulden voor het aandeel brandweer bekostigen. Dit zijn overigens geen extra kosten, omdat afgeschreven apparatuur wordt vervangen.

#### *2. Veiligheid*

In het voorjaar van 1999 zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samen met de Minister van Justitie en de andere betrokken ministers een integraal veiligheidsplan (IVP) aan de Tweede Kamer sturen. Doel is de inzet van het kabinet in het integrale veiligheidsbeleid voor de komende jaren aan te geven. Het kabinet zal het ingezette integrale veiligheidsbeleid continueren en op onderdelen versterken. Belangrijke prioriteiten zijn in ieder geval jeugd en veiligheid, geweld, verkeershandhaving en inrichting van de openbare ruimte.

De inzet van het kabinet is om het openbaar bestuur meer regie te laten voeren in het integraal veiligheidsbeleid. Niet alleen bij de uitvoering van wijkveiligheidsplannen in de bij het grote stedenbeleid betrokken gemeenten, maar ook daarbuiten. Het beleid zal vooral door de gemeenten moeten worden geformuleerd, omdat die zicht hebben op de onveiligheid in buurten en wijken en daardoor maatregelen op maat kunnen treffen. Het is van belang te streven naar een verdere versterking van de synergie tussen het Grote stedenbeleid en het integraal veiligheidsbeleid.

Naast de Integrale Veiligheidsrapportage (IVR) 2000 zullen er instrumenten worden ontwikkeld om het gemeentelijk veiligheidsbeleid te faciliteren. De relatie met onder meer de politie moet worden versterkt. Gemeenten zullen worden gestimuleerd bij de opstelling van beleids- en beheersstukken door de politieregio's hun wensen voor het veiligheidsbeleid in te brengen. Met het oog op hun regierol is het gewenst dat gemeenten een lokaal veiligheidsbeleid formuleren.

#### *3. Grote stedenbeleid*

De investeringen in onderwijs, veiligheid, zorg, bestrijding van werkloosheid, sport, cultuur, infrastructuur en economische structuurversterking zullen meer dan evenredig neerslaan bij de grote steden. Voor de G25 wordt tot 2010 4,8 miljard gulden beschikbaar gesteld. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) zal op korte termijn meerjarenafspraken maken over de inzet van middelen van Rijk en gemeenten. Op deelterreinen en voor specifieke probleemwijken kunnen ook andere gemeenten gebruik maken van de instrumenten van het Grote stedenbeleid.

#### *4. Minderheden*

Het Rijk stelt 50 miljoen gulden beschikbaar voor het budget voor inburgering. Aan gemeenten wordt gevraagd de achterstandssituatie van de mensen die al eerder in Nederland zijn aangekomen ongedaan te maken via taal- en inburgeringsprogramma's. Hierbij moet voorrang worden gegeven aan werklozen en opvoeders. De in de CRIEM-nota aangegeven aanpak van de terugdringing van de jeugdcriminaliteit onder allochtone jongeren wordt verder uitgewerkt en uitgevoerd in relatie met werk en scholing. Gemeenten zullen hierin een centrale rol vervullen. Bij enkele gemeenten zullen experimentele CRIEM-projecten worden opgestart ter voorbereiding van een structurele aanpak.

#### *5. Rampenbestrijding*

Met de versterking van de rampenbestrijding, onder andere vereist door een toenemende verdichting van de samenleving, de ruimtelijke en industriële ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende risico's, is reeds gestart. Vanuit twee versterkingsprojecten PVB (Project Versterking Brandweer) en PGHOR (Project Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) wordt aan de versterking van de rampenbestrijding vorm gegeven. Deze projecten en aanvullende onderzoeken tonen aan dat met name extra investeringen in de kwaliteit en kwantiteit van het personeelsbestand onontkoombaar zijn om het niveau van veiligheidszorg voor de burger en het personeel in de toekomst tenminste op peil te houden. Beoogd wordt dat de versterking door Rijk en gemeenten samen wordt gerealiseerd.

### **Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

#### *1. Onderwijshuisvesting*

Gemeenten zijn sinds 1 januari 1997 verantwoordelijk voor de huisvesting van basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. Het kabinet gaat fors investeren in de klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs. Vanaf 1999 zullen gemeenten via het gemeentefonds extra middelen ontvangen voor de bouw van extra klaslokalen. De extra middelen lopen jaarlijks op en bereiken in 2002 hun structurele niveau. Ook de opbouw van ICT-infrastructuur in het onderwijs heeft consequenties voor de huisvesting, evenals het concept van de brede school, waarbij in één gebouw diverse voorzieningen voor jeugd ondergebracht kunnen worden.

#### *2. Leerplicht*

Gemeenten zijn belast met het handhaven van de leerplicht. Het toezicht op de leerplicht zal strenger worden om het voortijdig schoolverlaten te bestrijden. Voorstelbaar is dat de RMC-functie hiervoor wordt uitgebreid. Het Rijk zal tevens bevorderen dat de leerplicht verlaagd wordt van vijf naar vier jaar.

#### *3. Aanpassing landelijk beleidskader Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid*

Het kabinet is voornemens het Landelijk Beleidskader aan te passen, waarbij al in de voorschoolse periode de taalachterstand bij allochtone kinderen wordt weggewerkt. Ook zullen voorschoolse programma's worden ontwikkeld om de kansen voor kinderen in potentiële achterstandssituaties te verbeteren. Gemeenten zullen deze wijziging moeten doorvertalen naar hun lokale beleid.

#### *4. Leerlingmaatstaf gemeentefonds*

Het in gang gezette beleid rondom de integratie van VBO, MAVO en VSO en de nieuwe Wet op het primair onderwijs (formalisering Weer Samen Naar School), leidt mogelijkwerwijs tot een vermindering van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. De consequenties voor de leerlingmaatstaf in het gemeentefonds zullen bekeken moeten worden. Dit geldt ook voor de invoering van leerlinggebonden financiering voor gehandicapte leerlingen (het «rugzakje»).

#### *5. Toekomstige evaluaties*

De decentralisaties van de onderwijshuisvesting, het onderwijs in allochtone levende talen, de schoolbegeleidingsdiensten en het onderwijsachterstandenbeleid worden geëvalueerd. De gemeentelijke uitgaven voor huisvesting, bekostigd via het gemeentefonds, worden via een monitor gevolgd. De resultaten hiervan kunnen leiden tot een aanpassing in het verdeelmodel van het gemeentefonds. De andere drie gedecentraliseerde taken worden bekostigd via specifieke uitkeringen, nu vastgelegd tot 2002. Afhankelijk van de uitkomsten van afgesproken evaluaties voor deze taken kunnen de bekostigingsvormen of de verdeling van middelen over gemeenten wijzigen.

### **Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu**

#### *1. Balansverkorting niet-winstbeogende instellingen*

Niet-winstbeogende instellingen (NWI's) kunnen een verzoek indienen om toekomstige subsidies in het kader van de dynamische kostprijsregeling in één keer uitbetaald te krijgen. Voorwaarde hierbij is dat de contragarantie van het Rijk hierbij gelijktijdig komt te vervallen. NWI's kunnen ook in aanmerking komen voor een saneringsbijdrage. Deze bijdrage wordt bepaald in overleg met alle betrokken partijen (NWI, VROM, corporatie, gemeente, Ziekenfondsraad, provincie en financiers).

#### *2. Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)*

Het ISV wordt een budget waarin de bestaande regelingen Besluit woninggebonden subsidies (BWS), Besluit locatiegebonden subsidies (BLS), stadsvernieuwing en de tijdelijke regeling herstructurering worden opgenomen. Bezien wordt nog of ook andere subsidies, bijvoorbeeld voor bodemsanering en geluidsisolatie, in het ISV kunnen worden geïntegreerd. Ook de in het Regeerakkoord beschikbaar gestelde extra middelen voor stedelijke vernieuwing worden in het ISV gestort. Het ISV treedt op zijn vroegst in 2000 in werking.

#### *3. Modernisering instrumentarium geluidshinder*

Het instrumentarium geluidshinder wordt vernieuwd naar aanleiding van de MDW-operatie. Hierbij kunnen gemeenten op lokaal niveau maatwerk bieden door het ontwikkelen van gebiedsgericht geluidsbeleid. Het nieuwe systeem laat de uitvoeringslasten voor het Rijk afnemen. De bestuurlijke en administratieve lastendruk voor provincies en gemeenten zal mede afhangen van de invulling van een nog te ontwikkelen handreiking. Ook de uitvoering van de saneringsoperatie wegverkeer- en spoorweglawaai, nu gebaseerd op de Wet Geluidhinder, zal worden aangepast. Hierbij wordt gedacht aan verdeling via het gemeentefonds of het ISV.

#### *4. Heroverweging bodemsanering*

Het bodemsaneringsbeleid wordt op basis van bevindingen van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, de beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) en het interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering gewijzigd. Kernwoorden hierbij zijn functiegerichtheid, vergroting van de marktdynamiek, verbreding van het saneringsdraagvlak en externe integratie. Daarnaast is er sprake van een verdere ontwikkeling van een flankerend financieel, fiscaal en juridisch instrumentarium, en van een veranderde organisatie en verdeling van taken tussen overheden.

### **Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

#### *1. Gebundelde doeluitkering (gdu) voor kleine infrastructuurprojecten*

De voorziene overheveling van deze middelen naar provincie- en gemeentefonds is conform de motie Remkes<sup>1</sup> uitgesteld. Eerst zal het ijkpuntenonderzoek naar de kostenstructuur van gemeenten op het terrein van de infrastructuur worden afgerond. Op basis daarvan wordt een keuze voor verdeling van deze middelen gemaakt, die vervolgens aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Overheveling zal derhalve op zijn vroegst per 1 januari 2000 aan de orde zijn.

#### *2. Gemeentelijke baggerproblematiek/sanering waterbodems*

Onderzoek heeft uitgewezen dat aan de sanering van waterbodems, waaronder die van gemeenten, hoge kosten zijn verbonden. Het kabinet heeft in het Regeerakkoord voor de periode van 1999 tot en met 2002 daarvoor 115 mln gulden uitgetrokken. Deze middelen worden later in de begrotingen van VenW en VROM verwerkt. Een beperkt deel van de middelen wordt naar verwachting ingezet voor de programmering van waterbodemsanering in gemeentelijke wateren die in verbinding staan met Rijkswateren.

#### *3. Toegankelijkheid openbaar vervoer*

De komende vier jaar moet de toegankelijkheid van het openbaar vervoer voor mensen met een handicap daadwerkelijk verbeteren. De huidige bijdragen aan de vervoerbedrijven voor gehandicapten en ouderen worden vanaf 1999 geïntegreerd in de generieke bekostigingssystematiek van het stads- en streekvervoer. De decentrale overheden zijn hiermee vrij in de besteding van die middelen.

#### *4. Ontsluiting ViNEX-locaties*

Het is nog onduidelijk in hoeverre de in de ViNEX-contracten voorziene infrastructuurprojecten ter ontsluiting van de nieuwe bouwlocaties voor een deel later worden gerealiseerd dan in de contracten werd voorzien. Uitgangspunt is dat de infrastructuurprojecten overeenkomstig de voortgang van de bouwlocaties worden gerealiseerd.

#### *5. Rekening rijden*

In de komende kabinetsperiode zal het systeem van «rekening rijden» in de Randstad worden geïntroduceerd. De opbrengsten zullen worden teruggesluisd.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1997/98, 25 337, nr. 9.

## **Ministerie van Economische Zaken**

### *Precarioheffingen op kabels, leidingen en buizen*

In maart 1998 is de nieuwe Telecomwet aangenomen in de Tweede Kamer. De gemeente mag geen precario meer heffen op het leggen van leidingen in de grond. Wel komen de kosten voor het verleggen van leidingen voor rekening van de kabelexploitant. Besloten is de gemeenten via het gemeentefonds structureel en gericht te compenseren voor het afschaffen van de precarioheffingen.

### *2. Structuurfondsen Europese Unie 2000–2006 (met medeverantwoordelijkheid van de minister voor GSI)*

De Europese Commissie heeft in de agenda 2000 voorstellen gepresenteerd voor het complete pakket van EU-financiën in de periode 2000–2006. Voor Nederlandse regio's en gemeenten zijn de doelstellingen van de EU relevant die betrekking hebben op herstructurering in industrie, landbouw of visserij, stedelijke problematiek en herstructureringen in de dienstensector. Het Rijk heeft middelen bij de EU geclaimd. Indien de claim gehonoreerd wordt zullen de middelen onder co-financiering neerslaan bij de grote steden. Gemeenten zullen de programma's die de EU gaat subsidiëren uit eigen middelen mee moeten financieren.

## **Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

### *1. Herstructurering glastuinbouw*

Voor verbetering van de structuur en vestigingsvoorwaarden voor nieuwe glastuinbouw in het noorden van Nederland is een herstructureringsbudget van 10 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Het is nog onbekend welke extra middelen gemeenten hiervoor nodig zullen hebben.

### *2. Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid*

De discussie over de hervorming van het landbouwbeleid in de Europese Unie is nog niet afgerond. Met het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) is afgesproken dat de nadruk ligt op het verwerven van meer EU gelden voor het noorden van Nederland. Naast de vertraging is er een reële kans dat de gelden uit Brussel benut zullen worden voor de sanering van de varkenssector.

## **Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

### *1. Toeslagenbudget bijstand*

Vanaf 2000 worden de toeslagen bekostigd via een specifieke uitkering ten laste van de SZW-begroting, waarin zijn opgenomen het huidige declaratiegedeelte van de toeslagen bij het Rijk (90%) en het gemeentelijke aandeel in de desbetreffende uitgaven (10%). Dat laatste deel zal daartoe worden uitgenomen uit het gemeentefonds. Tot 2000 blijft de vigerende bekostigingssystematiek van de Abw ook voor de toeslagen Abw gehandhaafd.

### *2. Financiële decentralisatie bijstand*

In het Regeerakkoord is aangegeven dat de financiële verantwoordelijkheid meer bij gemeenten en minder bij het Rijk zal worden gelegd. Daardoor zullen de gemeenten meer financieel voordeel dan wel nadeel bij de uitvoering van de bijstand krijgen. Dit zal dan vorm krijgen via het

fonds Werk en Inkomen, waarin behalve bijstandsgelden ook de WIW-gelden zullen worden opgenomen. Gemeenten zullen dan als uitvoerders van de Abw beter kunnen profiteren van hun inspanningen om bijstandsgerechtigden naar betaald werk te geleiden. Ten gevolge van deze voorstellen wordt een grotere doelmatigheid bij de uitvoering en daardoor ook een daling van het bijstandsvolume verwacht. Uitgaande van een invoering per 1 januari 2000 zal dan een besparing in de bijstandsuitgaven ontstaan, oplopend van 250 miljoen gulden in 2000 naar 500 miljoen gulden in 2002.

### *3. Specifiek inkomensbeleid (bijzondere bijstand)*

Als onderdeel van een intensivering voor specifiek inkomensbeleid zijn in het Regeerakkoord extra middelen uitgetrokken voor bijzondere bijstand, oplopend naar 150 miljoen gulden in 2002. Met de gemeenten wordt overlegd hoe in het lokale inkomensondersteuningsbeleid rekening kan worden gehouden met het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt. Naast de bijzondere bijstand speelt daarin ook een minder belemmerende toepassing van het kwijtscheldingsbeleid een rol.

### *4. Voorzieningen gehandicapten*

Op het terrein van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- \* In het kader van de Wvg wordt in 1999 de verdeling van het gemeentefonds gewijzigd. Over deze wijziging, die voortvloeit uit de tweede evaluatie van de Wvg, zijn de gemeenten bij de meicirculaire van 1998 over het gemeentefonds geïnformeerd. Bij de derde evaluatie zal worden bezien of deze gewijzigde verdeling voldoet, dan wel dat deze nog een nadere aanpassing behoeft.
- \* In het Regeerakkoord zijn intensiveringen aangekondigd oplopend van 50 miljoen gulden in 1999 naar 225 miljoen gulden in 2002 voor de Wvg en chronisch zieken. Deze bedragen zullen vooral worden gebruikt om extra ruimte vrij te maken voor een verwacht groter beroep op deze regelingen. Een deel van de extra middelen zal worden toegevoegd aan het gemeentefonds.
- \* In de loop van 1999 worden de gemeenten verantwoordelijk voor woningaanpassingen tussen de 45 000 en 100 000 gulden.
- \* Het kabinet beoogt de tijdelijke regeling voor sociaal vervoer bewoners AWBZ-instellingen, die thans via de SZW-begroting wordt bekostigd, per 1 januari 2000 over te hevelen naar het gemeentefonds.
- \* Er zal met de VNG overleg worden gevoerd over aanpassingen van de modelverordening Wvg, waardoor het persoonsgebondenbudget (PGB) als alternatief kan dienen voor voorzieningen in natura.

### *5. Samenwerking Werk en Inkomen (SWI)*

Met de stimuleringsregeling SWI-centra wordt de totstandkoming van Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) bevorderd. Het Regeerakkoord vermeldt dat de CWI's tot grotere efficiency en besparingen leiden, oplopend tot 100 miljoen gulden in 2002. Deze besparingen slaan voor een bedrag van 45 miljoen gulden neer bij het gemeentefonds. Aan deze besparing is een nacalculatie verbonden.

### *6. Wet sociale werkvoorziening (WSW)*

De nieuwe WSW moet meer mensen met een handicap de kans bieden op een arbeidsplaats. In het Regeerakkoord zijn extra middelen voor de WSW beschikbaar gesteld, oplopend naar 200 miljoen gulden bruto in 2002 ter

uitbreiding van het aantal WSW-plaatsen om meer mensen met een handicap een kans te bieden op een arbeidsplaats. Met de extra beschikbare middelen kunnen in 2002 tussen de 4000 en 5000 extra WSW-plaatsen worden gerealiseerd.

#### *7. Instroom/Doorstroombanen (I/D banen)*

De Regeling Extra Werkgelegenheid Langdurig Werklozen (instroom) wordt uitgebreid en nieuwe, hoger gekwalificeerde banen worden mogelijk gemaakt in de collectieve sector (doorstroom). De instroombanen blijven volledig bekostigd. De doorstroombanen zullen voor een beperkt deel mede worden bekostigd door de lokale overheid en betrokken instellingen.

#### *8. Sociale activering*

Voor werkzoekenden met een te grote afstand tot de arbeidsmarkt worden mogelijkheden tot sociale activering in de Abw verruimd, met inachtneming van evaluaties van lopende experimenten (artikel 144 van de Abw). Het budget van 250 miljoen gulden kan overigens nog worden verruimd door bijdragen uit het Europees Structuurfonds.

#### *9. Arbeidsvoorziening/inkoop door gemeenten*

Een deel van de middelen voor de prestatiedienstverlening (Arbvo) komt beschikbaar voor de uitvoeringsinstellingen en gemeenten voor de vrije inkoop van reïntegratieprojecten. Verder wordt een blijvend aandeel bij de Arbeidsvoorziening ingekocht voor reïntegratietrajecten.

### **Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

#### *1. Preventieve jeugdgezondheidszorg*

De Wet Collectieve Preventie wordt uitgebreid met een bodempakket voor jeugdgezondheidszorg. Dit pakket kan worden aangevuld met een specifiek op de lokale en individuele situatie toegesneden pakket.

#### *2. Sociale infrastructuur*

Het budget voor de sociale infrastructuur wordt verhoogd met een bedrag dat oploopt tot 100 miljoen gulden in 2002. Deze middelen zullen aan de gemeenten en provincies beschikbaar worden gesteld ten behoeve van achterstands- en risicogroepen in de steden. Het gaat daarbij in het bijzonder om aansluitende voorzieningen voor jeugd en inburgering (zie ook BZK).

#### *3. Kinderopvang en naschoolse activiteiten (zie ook OCW)*

Het Regeerakkoord vermeldt dat met de Wet basisvoorziening kinderopvang een belangrijke voorwaarde wordt geschapen voor een dekkend en gedifferentieerd aanbod aan opvang van kinderen tot en met 12 jaar. Ook de opvang van jongeren tussen 12 en 16 jaar wordt hierdoor gestimuleerd. Hiermee wordt ook bijgedragen aan de preventie van ontwikkelingsachterstanden bij 0-4 jarigen en de ontwikkeling van preventief jeugdbeleid en de brede buurtschool voor 4-16 jarigen. Het Regeerakkoord meldt dat kinderopvang uitgebreid zal worden. Niet alleen via fiscale stimuleringsmaatregelen, maar ook door uitbreiding van de capaciteit voor kinderopvanginstellingen. De subsidies voor kinderopvang worden structureel verhoogd met een bedrag dat oploopt tot 250 miljoen gulden in 2002, mede ten behoeve van eenmalige uitgaven voor een



bouwimpuls. Gemeenten verzorgen nu ook het aanbod voor kinderopvang. Naar verwachting zal dit worden voortgezet en zouden de extra middelen via het gemeentefonds verdeeld kunnen gaan worden.

## **5 WERKPROGRAMMA 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 Rfv.

Op 19 juni 1998 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken een concept-lijst met adviesaanvragen aan de Rfv voorgelegd. De Rfv heeft daarop gereageerd bij brief van 20 juli 1998<sup>1</sup>. In algemene zin stemt de Rfv in met de lijst. Daarnaast vraagt hij aandacht voor het voorlopige karakter van de lijst, waarop tijdsindicaties ontbreken. Hij doet een aantal praktische suggesties om toch zo veel als mogelijk is in staat te worden gesteld planmatig te werken. Te noemen zijn het hanteren van een toereikende adviestermijn en het vroegtijdig informeren van de Rfv over adviesaanvragen, vooral als deze niet in het werkprogramma zijn opgenomen. Ook het informeren van de Rfv over het vervallen van adviesaanvragen of over opgelopen vertraging is in dit verband van belang. De Rfv stemt ten slotte in met onze suggesties voor samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Daartoe hebben wij in het concept-werkprogramma van de Rob ook enkele onderwerpen met financiële aspecten opgenomen.

Wij merken op dat er nu enige ervaring is opgedaan met de opstelling van het werkprogramma. Daarbij blijkt dat het door de specifieke adviestaak van de Rfv niet goed mogelijk is tijdig een nauwkeurig werkprogramma op te stellen. Dit jaar vormt daarbij de kabinetswisseling een extra complicatie. De lijst met onderwerpen is daarom indicatief van aard. Gegeven de beperkingen bij de voorspelbaarheid van de adviesaanvragen en het tijdstip van uitbrengen wordt overigens wel gestreefd naar een zo compleet mogelijke lijst van onderwerpen. Op die manier biedt het POR een zo compleet mogelijk beeld en een goede basis voor de werkzaamheden van de Rfv.

Vanuit een oogpunt van planmatig werken biedt het werkprogramma de Rfv daardoor toch een zeker houvast. Op korte termijn komen nieuwe adviesaanvragen op, terwijl geplande adviesaanvragen vervallen, maar in de praktijk blijkt de Rfv niettemin goed in staat zijn werkzaamheden te verdelen. Van de praktische suggesties van de Rfv hebben wij goede nota genomen.

Aandachtspunt in deze beginjaren is de relatieve onbekendheid van de Rfv binnen het Rijk. Als onderdeel van zijn coördinerende functie besteedt BZK in zijn contacten met de vakministeries extra aandacht aan de rol van de Rfv bij de advisering over beleid.

### **5.2 Lijst van onderwerpen voor advisering**

Onderstaand is de lijst met adviesaanvragen van het werkprogramma opgenomen. De lijst met adviesaanvragen is in hoofdzaak afgeleid van de onderhoudsagenda voor 1999 (zie hoofdstuk 1) en de lijst met geïnventariseerde beleidsvoornemens (zie hoofdstuk 4). Volledigheidshalve zijn ook de onderwerpen opgenomen die betrekking hebben op het provinciefonds dan wel de provincies.

---

<sup>1</sup> Advies van de Rfv van 20 juli 1998, nr. Rfv 99.31/005.002

## *I. Gemeentefonds en provinciefonds*

Periodiek OnderhoudsRapport 2000

IJkpunten verzamelcluster

- \* Infrastructuur/slechte bodem en oppervlakte bebouwd
- \* Openbare orde en veiligheid (met name brandweer en rampenbestrijding)
- \* Fysiek milieu/afschaffing milieuleges
- \* Bevolkingszaken
- \* Bestuursorganen

Integratie precariobelasting

Integratie Fonds sociale vernieuwing

Sociaal vervoer AWBZ-instellingen

Samenwerking werk en inkomens

Onderwijshuisvesting/klassenverkleining

Kinderopvang

Leerlingmaatstaf

## *II. Beleidsvoornemens ex artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet*

BZK

Besluit doeluitkering rampenbestrijding

Project versterking geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen

Financieel kader voor het Grote stedenbeleid

Toetsingsoperatie specifieke uitkeringen aan Griffioen/Pennekamp

OCW

Voortijdig schoolverzuim/RMC

FIN

BTW-compensatiefonds

Wet financiering lagere overheden

VROM

Investeringsfonds stedelijke vernieuwing

Modernisering instrumentarium geluidhinder

VenW

Gemeentelijke baggerproblematiek en sanering waterbodems

SZW

Financiële decentralisatie bijstand

Toeslagenbudget

VWS  
Kinderopvang

Enkele van de adviesaanvragen in het werkprogramma van de Rob zijn mede voor de Rfv bestemd. Overige werkzaamheden betreffen onder meer de toepassing van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet en het Overzicht specifieke uitkeringen.