

4.7 WELZIJN EN VOLKSGEZONDHEID

Het bevorderen van sociale samenhang in dorpen, buurten en wijken en het bijdragen aan het oplossen c.q. het verzachten van sociale problemen zijn belangrijke doelstellingen van het gemeentelijke welzijnsbeleid. Verschillende wetten bieden gemeenten instrumenten hiertoe.

Maatregelen op allerlei terreinen met name in de directe woon- en leefomgeving, kunnen effect hebben op de gezondheid van de bevolking. De verantwoordelijkheid van de gemeente beperkt zich niet tot collectieve preventie, maar strekt zich ook uit naar de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg.

Samenvatting voorstellen

WELZIJSBELEID

Er bestaat enige overlapping met de Welzijnswet, waar deze in verband met kwaliteitsbeleid van toepassing is verklaard op terreinen die onder de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing (TWSSV) zijn gebracht.

JEUGDBELEID

De verantwoordelijkheid en de financiële middelen voor de ambulante jeugdhulpverlening kunnen van de provincie worden (door)gedecentraliseerd naar de gemeenten. Hierdoor zijn gemeenten in staat ambulante jeugdhulpverlening naadloos in te passen in het gericht preventief jeugdbeleid en ontstaat op dit terrein een positie voor gemeenten van waaruit, op basis van de wederzijdse wettelijke verantwoordelijkheden, in samenwerking met provincies tot een integraal beleid voor de jeugdzorg kan worden gekomen.

OUDEREN- EN GEHANDICAPTENBELEID

De gemeente zou meer betrokken moeten worden bij de aanwending van middelen uit het zorgvernieuwingsfonds voor de ouderenzorg en zou de extramurale zorg en dienstverlening vanuit de AWBZ, zoals bijvoorbeeld de thuiszorginstellingen, direct (mede) moeten kunnen aansturen. Decentralisatie van de (langdurige) thuiszorg blijft daarbij een optie.

MAATSCHAPPELIJKE OPVANG EN AMBULANTE VERSLAVINGSZORG

De middelen voor maatschappelijke opvang (MO) en ambulante verslavingszorg (AV), die nu deel uitmaken van het Fonds sociale vernieuwing (FSV), dienen per 1 januari 1997 naar het gemeentefonds te worden overgeheveld overeenkomstig het verdelvoorstel van de Rgf(gevolgd door een overgangperiode).

LIGGEND EN ZITTEND ZIEKENVERVOER

Er dient een bestuurlijke en financiële 'knip' te worden gemaakt tussen het liggend ziekenvervoer (ambulancehulpverlening en centrale post ambulancevervoer) enerzijds en zittend ziekenvervoer anderzijds. Tussen het zittend ziekenvervoer en het WVG-vervoer (reeds onder gemeentelijke verantwoordelijkheid) bestaat, afgezien van de bestemming

van betrokkene, geen verschil. Het zittend ziekenvervoer kan heel goed worden ingepast in het gemeentelijke WVG-vervoer en dient daarom volledig te worden gedecentraliseerd naar gemeenten. Wat de ambulancehulpverlening betreft, ligt het voor de hand te kiezen voor een functionele decentralisatie (ziekenfonds, ziektekostenverzekeraars) gezien het medische karakter van de ambulancehulpverlening en de relatie met de hulpverlening die vanuit het ziekenhuis wordt geboden. De organisatie van de CPA zou echter een gemeentelijke taak moeten blijven gezien de directe relaties met de rampenbestrijding, de GGD, politie en brandweer. De financiële verantwoordelijkheid voor de CPA zou afhankelijk van de resultaten van het onderzoek naar het ambulancevervoer wellicht naar de gemeenten kunnen worden gedecentraliseerd.

Reeds in gang gezet

- De wet op de bejaardenoorden wordt ingetrokken per 1-1-1997, dit heeft gevolgen voor de taakverdeling tussen Rijk en provincie.
- Onderzoek naar decentralisatie van het ziekenvervoer.

Welzijnswet, WVG en TWSSV

In de welzijnswet worden onderscheiden: welzijn jeugd, welzijn gehandicapten, welzijn ouderen, kinderopvang, maatschappelijke dienstverlening en maatschappelijke opvang, het sociaal cultureel werk, integratie vluchtelingen, minderheden en vreemdelingen, sport en emancipatie. De TWSSV geeft gemeenten instrumenten om de sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen. (Voorzover de TWSSV wordt toegepast op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid wordt verwezen naar paragraaf 4.6.) In de WVG is een zorgplicht van gemeenten geregeld voor een aantal gehandicaptenvoorzieningen.

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* draagt zorg voor de landelijke functie. Deze functie houdt het volgende in: monitoring, analyse en signalering. Het ondersteunen van innovatieve projecten. Het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur en het onderhouden van internationale contacten.

In de Welzijnswet wordt de rol van de *provincie* op het terrein van de Welzijnswet als volgt omschreven: 'Tot de verantwoordelijkheid van de provincie behoort het beleid in het steunfunctiewerk op de hierboven genoemde terreinen.'

Op basis van de Welzijnswet worden *gemeenten* verantwoordelijk geacht voor het uitvoerende werk op genoemde terreinen. De gemeente kan naar eigen inzicht prioriteiten stellen en afwegen in welke voorzieningen zij geld wil steken. Gemeentelijk welzijnsbeleid op basis van de welzijnswet is autonoom beleid.

Toelichting

Bij de decentralisatie van een aantal welzijnsvoorzieningen in 1987 is een bedrag van f 650 miljoen in het Gemeentefonds gestort. Hieraan wordt per 1 januari 1996 een bedrag van ongeveer f 200

miljoen toegevoegd voor de uitvoering van het kinderopvangbeleid. Daarnaast zijn er enkele specifieke doeluitkeringen: f 253 miljoen voor de ambulante verslavingszorg en de maatschappelijke opvang en f 80 miljoen voor integratie van nieuwkomers. Deze middelen worden onder een aantal voorwaarden via een AMvB op basis van de Welzijnswet aan de gemeenten toegedeeld. Voor de onderwijscomponent is voor de gemeenten f 120 miljoen beschikbaar.

Op het terrein van het ouderen- en gehandicaptenbeleid en het terrein van het jeugdwelzijn liggen belangrijke afstemmingsproblemen met activiteiten die vanuit andere wettelijke kaders worden gefinancierd. Wat het ouderen- en gehandicaptenbeleid betreft, wordt hieronder nader ingegaan op de consequentie daarvan voor de positie van gemeenten op dit terrein. Over de relatie tussen het gemeentelijk jeugdwelzijnsbeleid en de provinciale jeugdhulpverlening moet nog het volgende worden geconcludeerd.

Het gemeentelijk jeugdwelzijnsbeleid is aanzienlijk breder dan de taken die gemeenten bijvoorbeeld op grond van de welzijnswet hebben. Behalve voor het jeugd- en jongerenwerk en het sociaal-cultureel werk op basis van de Welzijnswet zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor de collectieve preventie bij gezondheidsrisico's van jeugdigen op basis van de Wet CPV (zie onder volksgezondheid), het voorkomen van voortijdig school verlaten, het bevorderen van arbeidsparticipatie (JWG) en het preventief beleid met betrekking tot jeugdcriminaliteit (HALT-bureaus op basis van de TWSSV). Het gemeentelijk beleid concentreert zich dus op het voorkomen van problemen bij jongeren.

Het kabinet heeft in zijn standpunt 'Regie in de jeugdzorg' aangegeven dat dit gericht preventief jeugdbeleid zal moeten worden gentsiveerd. De jeugdhulpverlening zal meer moet worden aangestuurd vanuit de vraag naar flexibele vormen van hulpverlening die buiten de muren van de instellingen geleverd kan worden.

De uitspraken van het kabinet geven aan dat, naar analogie van het ouderenbeleid en het beleid op de terreinen maatschappelijke opvang en verslaafdenzorg, het gemeentelijke niveau aangewezen is voor het bieden van voorzieningen en hulp in de leefomgeving van betrokkenen. Daarom behoren vormen van ambulante jeugdhulpverlening tot het gemeentelijk taakveld. De verantwoordelijkheid en de financiële middelen voor de ambulante jeugdhulpverlening kunnen van de provincie worden (door)gedecentraliseerd naar de gemeenten. Hierdoor zijn gemeenten in staat ambulante jeugdhulpverlening naadloos in te passen in het gericht preventief jeugdbeleid en ontstaat op dit terrein een positie voor gemeenten van waaruit, op basis van de wederzijdse wettelijke verantwoordelijkheden, in samenwerking met provincies tot een integraal beleid voor de jeugdzorg kan worden gekomen.

Ouderen- en gehandicaptenbeleid

Het bevorderen van mogelijkheden van ouderen en gehandicapten om zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te blijven functioneren is een gemeentelijke taak. Alleen gemeenten kunnen immers voorzieningen afstemmen op de individuele omstandigheden (wat kan iemand zelf regelen en wat kan iemand zelf aan kosten van voorzieningen dragen) en de lokale mogelijkheden (afstemming op het algemeen huisvestingsbeleid, vervoersbeleid, woonomgeving, veiligheid etc.).

Gewenste verdeling van taken

Het *Rijk* is belast met de financiering en het toezicht op de bejaardenoorden, de verpleeghuizen, de ambulante en intramurale gehandicaptenvoorzieningen.

De *provincie* is op grond van de Wet op de bejaardenoorden (WBO) verantwoordelijk voor de planning en de budgettering van de bejaardenoorden en de voorbereiding van de planning van de verpleeghuizen en ambulante en intramurale gehandicaptenvoorzieningen. Per 1 januari 1997 wordt de WBO ingetrokken en wijzigt de taakverdeling tussen Rijk en provincie.

Een deel van de verantwoordelijkheid van *gemeenten* voor het ouderenbeleid is geregeld in de welzijnswet (zie hierboven). Op basis van de *Wet voorzieningen gehandicapten* hebben gemeenten daarenboven een zorgplicht voor het verlenen van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen aan ouderen en gehandicapten die min of meer zelfstandig wonen en op die voorzieningen aangewezen zijn om die zelfstandigheid (zo lang mogelijk) te kunnen bewaren. De middelen voor deze gehandicaptenvoorzieningen maken deel uit van het Gemeentefonds (structureel f 1,45 miljard). Gemeenten voeren de Wvg in medebewind uit.

Op basis van de *Wet op de bejaardenoorden* (per 1 januari 1997 waarschijnlijk de AWBZ) dienen gemeenten een indicatiecommissie in te stellen, die de toegangspoort vormt tot de verpleeghuizen en de bejaardenoorden. Indien de geïndiceerde zorg niet kan worden gerealiseerd, zijn de indicatiecommissies gehouden om tot alternatieve oplossingen te komen. Een arts van de GGD maakt veelal deel uit van deze gemeentelijke indicatiecommissie.

Gezien een doelmatige organisatie werken veel gemeenten samen bij de uitvoering van zowel de Wvg alsook de gemeentelijke indicatiecommissies. Omdat wettelijk is bepaald dat bij het verlenen van voorzieningen, dan wel de indicatie daartoe, de individuele omstandigheden en lokale mogelijkheden uitgangspunt zijn, is daarmee het gemeentelijk karakter van deze taken vastgelegd.

De gemeente zou meer betrokken moeten worden bij de aanwending van middelen uit het zorgvernieuwingfonds voor de ouderenzorg en zou de extramurale zorg en dienstverlening vanuit de AWBZ, zoals bijvoorbeeld de thuiszorginstellingen, direct (mede) moeten kunnen aansturen. Decentralisatie van de (langdurige) thuiszorg blijft daarbij een optie.

Toelichting

Op het terrein van het ouderen- en gehandicaptenbeleid worden bevoegdheden in toenemende mate bij uitvoerende partijen neergelegd. Tegelijkertijd vindt een sterke extramuralisering van het aanbod plaats. Hierdoor ontstaat op lokaal en regionaal niveau een zeer divers aanbod van extramurale voorzieningen. De door het kabinet voorgenomen intrekking van de Wet op de bejaardenoorden per 1 januari 1997 zal deze ontwikkeling op dit terrein verder in een stroomversnelling brengen. Veel meer ouderen zullen langer thuis (willen of moeten) blijven wonen. De vraag naar een gedifferentieerd aanbod van extramurale voorzieningen (waar de gemeente voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor is) zal evenredig groeien. Er zal ook een groter beroep door ouderen worden gedaan op de reguliere huisvesting. Om adequaat op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen moeten gemeenten in staat worden gesteld om op lokaal en regionaal niveau de totstandkoming van een samenhangend, doelmatig en cliëntvriendelijke aanbod te realiseren. Samenwerking met uitvoerders van de AWBZ (zorgverzekeraars) is daarbij van groot belang. Die samenwerking krijgt in steeds meer gemeenten gestalte en dient door het rijk verder te worden bevorderd en gefaciliteerd.

De indicatie-advisering speelt in de totstandkoming van meer samenhang tussen gemeentelijk beleid en AWBZ-beleid ook een belangrijke rol. Door de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de indicatie-advisering voor AWBZ-voorzieningen bij gemeenten te leggen, zoals het Kabinet van plan is, ontstaan goede mogelijkheden voor integratie van AWBZ-zorg en gemeentelijke voorzieningen, dienst- of hulpverlening. Even zo belangrijk is echter dat de adviezen die dit orgaan af-

geeft, ook kunnen worden geëffectueerd. Het is daarom nodig dat de gemeente beter kan aansturen op het aanbod. Om dit mogelijk te maken dient dan wel de thuiszorg naar gemeenten te worden gedecentraliseerd, dan wel dienen de middelen voor de thuiszorg te worden ondergebracht in het regionale zorgvernieuwingsfonds. In het laatste geval dienen gemeenten direct betrokken te worden door de beheerders van dat zorgvernieuwingsfonds (de regionale zorgverzekeraars) bij de besteding van deze middelen.

Maatschappelijke opvang en ambulante verslaafdenzorg

Mede gezien de relatie met overlast en openbare veiligheid zijn zowel de maatschappelijke opvang als de ambulante verslaafdenzorg een typisch gemeentelijke taak ondanks het feit dat het hierbij gaat om instellingen die veelal geconcentreerd zijn in centrumgemeenten.

Gewenste verdeling van taken

Het *Rijk* draagt zorg voor een adequate landelijke infrastructuur (voorwaardenscheppend beleid) via de Welzijnswet en de TWSSV. Het rijk is tevens verantwoordelijk voor de planning en financiering van de intramurale verslavingszorg.

Provincies hebben geen bemoeienis met de maatschappelijke opvang of de ambulante verslaafdenzorg. Zij dragen wel verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de planning van intramurale verslavingszorg.

Op basis van de *Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing* hebben *gemeenten* mogelijkheden om sociale samenhang in wijken, buurten en dorpen te bevorderen. Voorzieningen voor de opvang van dak- en thuislozen, mishandelde vrouwen en verslaafden spelen daarbij een belangrijke rol. Het gaat hierbij om centrumgemeenten die ook taken vervullen voor de omliggende gemeenten. Afstemming tussen gemeenten op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid is noodzakelijk. De middelen voor de uitvoering van de TWSSV die betrekking hebben op ambulante verslaafdenzorg en maatschappelijke opvang, f 253 miljoen, vormen het 'centrumdeel' van het Fonds sociale vernieuwing. Het kabinet is voornemens het 'centrumdeel' en in elk geval een deel van het algemene deel van dit fonds per 1 januari 1997 over te hevelen naar het Gemeentefonds. Hierbij zal het kabinet naar verwachting voor de ambulante verslavingszorg- en maatschappelijke opvangsmiddelen een overgangperiode van vier jaar in acht willen nemen, waarin de huidige verdeling van middelen via het integratie-artikel van de Financiële verhoudingswet wordt gehandhaafd (een en ander overeenkomstig het advies van de Rgf). In deze overgangperiode zullen gemeenten dusdanige afspraken moeten maken dat zich, bij het beëindigen van de integratieperiode in 2001, geen onoverkomelijke herverdeelp Problemen meer voordoen.

Toelichting

Ook op dit terrein speelt het probleem van afstemming tussen enerzijds het gemeentelijk beleid en anderzijds de door de verzekering gefinancierde (geestelijke gezondheids)zorg en de intramurale verslavingszorg.

Dit afstemmingsprobleem doet zich in het algemeen voor als gevolg van de extramuralisering van het aanbod, die ook op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg nadrukkelijk plaatsvindt. Steeds vaker worden psychiatrische patiënten vanuit de grote residentiële psychiatrische ziekenhuizen geplaatst in kleinschalige woonvormen in de wijk (regionale instellingen voor beschermd wonen). De

capaciteit van deze kleinschalige woonvormen is in de afgelopen jaren dan ook sterk toegenomen. Gemeenten krijgen daardoor te maken met een groep mensen die tot voor kort volledig buiten het zicht achter de muren van residentiële instellingen verbleven.

Op het terrein van de maatschappelijke opvang en ambulante verslaafdenzorg manifesteert dit afstemmingsprobleem zich vooral in de door gemeenten gesubsidieerde sociale pensions voor dak- en thuislozen. De intramurale geestelijke gezondheidszorg is niet ingesteld op verslaafden of zwerwers met psychiatrische problemen.

Om het beleid dat gericht is op het voorkomen van aanspraken op residentiële voorzieningen te versterken, zou de subsidieregeling voor het zorgvernieuwingsfonds geestelijke gezondheidszorg zodanig dienen te worden aangepast dat de toekenning van middelen uit dit fonds aan semi- of extramurale voorzieningen (RIBW's en sociale pensions) uitsluitend geschiedt in overleg met betrokken gemeenten (overeenkomstig ouderenzorg).

De ambulante verslaafdenzorg en maatschappelijke opvang, ook gegeven de relaties naar het gemeentelijk beleid op het terrein van huisvesting, werkgelegenheid, (bijzondere) bijstand, openbare gezondheidszorg, veiligheid en openbare orde, zijn naar hun aard gemeentelijke taken.

Dat deze problemen zich in een beperkt aantal gemeenten voordoen, doet aan de aard van deze taken niets af. Wel is het van belang met dit gegeven rekening te houden bij de verdeling van middelen bij de overheveling van de maatschappelijke opvang en ambulante verslaafdenzorg van het Fonds sociale vernieuwing naar het Gemeentefonds.

Er wordt gekozen voor een financieringsstructuur waarin een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van alle gemeenten voor het onderhouden van voorzieningen op deze twee terreinen tot uitdrukking kan komen. Toedeling van middelen zou ook in de toekomst moeten geschieden naar gemeenten met een zekere centrumfunctie waaraan de verplichting wordt gekoppeld om onderling overleg te hebben over de wijze van besteding van deze middelen.

Volksgezondheid

Maatregelen op allerlei terreinen met name in de directe woon- en leefomgeving, kunnen effect hebben op de gezondheid van de bevolking. De verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van de volksgezondheid beperkt zich wettelijk tot de collectieve preventie. In de praktijk strekt deze zich echter ook uit naar de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in relatie met de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van welzijn en zorg. Met name als het gaat om ouderen en gehandicapten is er de noodzaak van een geïntegreerd beleid (woon- en leefomgeving), met als doel op maat gesneden zorg- en dienstverlening. De samenhang tussen de verschillende terreinen vraagt om coördinatie waarvoor weliswaar een zeker draagvlak nodig is door samenwerking tussen gemeenten, echter voor geïntegreerde zorg op maat is een kleinschalige benadering is aangewezen.

Wet collectieve preventie volksgezondheid

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* is verantwoordelijk voor landelijke preventieprogramma's, die via de AWBZ worden uitgevoerd, zoals het rijksvaccinatieprogramma en de bevolkingsonderzoeken. Verder voert het rijk een eigen gezondheidsfacetbeleid. De provincie heeft geen taken.

De aard van de werkzaamheden op het terrein van collectieve preventie is overigens *gemeentelijk*, met name vanwege de samenhang met andere gemeentelijke taken, bijvoorbeeld op het gebied van welzijn, ouderen, bijstand, onderwijs en milieu.

De Wet collectieve preventie volksgezondheid laat *gemeenten* vrij om meer of minder werk te maken van het gezondheidsbeleid zolang de uitvoering van bepaalde collectief-preventieve taken wordt gegarandeerd. Twee taken moet de gemeente zelf uitvoeren via de GGD: collectieve preventie betreffende infectieziekten en betreffende gezondheidsrisico's voor jeugdigen. De wettelijke taken van de GGD zijn: jeugdgezondheidszorg en infectieziektenbestrijding (TBC, aids en seksueel overdraagbare aandoeningen). Daarnaast heeft de gemeente een algemene bevorderingstaak: door gedragsbeïnvloeding en verbetering van onder meer sociaal-economische omstandigheden worden gezondheidsverschillen verkleind.

Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren dienen gemeenten een GGD in stand te houden en dient de GGD te beschikken over deskundigheid op het gebied van geneeskunde, epidemiologie, verpleegkunde, gezondheidsvoorlichting en -opvoeding, tandzorg, gedragswetenschappen en informatica. Omwille van doelmatigheid werken gemeenten op dit terrein bijna overal samen. Er is geen aanleiding om deze taakverdeling te herzien.

Toelichting

Maatregelen die op allerlei terreinen worden genomen, met name in de directe woon- of leefomgeving, kunnen hun effect hebben op de gezondheid van de bevolking. Daarom zijn gemeenten verantwoordelijk voor collectieve preventie.

Hoewel de bevoegdheden op het terrein van de volksgezondheid, op basis van de WCPV, beperkt zijn, strekt de verantwoordelijkheid van gemeenten zich door de relatie tussen gezondheidszorg enerzijds en welzijn/maatschappelijke zorg anderzijds en tussen preventieve en curatieve gezondheidszorg echter ook uit naar de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Gemeenten hebben op basis van de WBO (indicatiecommissies), de Wvg, de Welzijnswet en de TWSSV eigen wettelijke verantwoordelijkheden bij het realiseren van mogelijkheden voor mensen opdat zij zo lang mogelijk in hun eigen (leef)situatie kunnen blijven functioneren. Met name op het terrein van verpleging en verzorging is het noodzakelijk om te komen tot een betere afstemming in de verlening van extramurale voorzieningen.

Ziekenvervoer

Het ziekenvervoer omvat de ambulancehulpverlening, waaraan de organisatie van de centrale post ambulancevervoer (CPA) en het zittend ziekenvervoer zijn gekoppeld. Het kabinet heeft zich uitgesproken voor decentralisatie van het ziekenvervoer. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de condities waaronder decentralisatie plaats kan vinden, alsmede of decentralisatie naar provincies dan wel gemeenten het meest aangewezen is. Voor het totale ziekenvervoer gaat het om een bedrag van circa f 600 miljoen.

Gewenste verdeling van taken

Het *Rijk* stelt een eisenbesluit vast, waarin is geregeld op welke wijze een ambulance moet worden ingericht en welke opleidingseisen gelden voor het personeel.

De *provincie* (gedeputeerde staten) is belast met het vaststellen van de planning en spreiding van

het aantal ambulanceauto's. Op basis van dit plan geeft de provincie vergunningen af aan ambulancevervoerders. GS stellen paraatheidsregels vast. Deze regels bepalen tevens de omvang van het door de provincie vast te stellen CPA-gebied.

Het gaat hierbij in de eerste plaats om de verantwoordelijkheid die *gemeenten* hebben voor een goede coördinatie van de inzet van ambulances. Op grond van de Wet ambulancevervoer dienen gemeenten een CPA op te zetten. Via deze post komen meldingen binnen en wordt toewijzing van ambulances geregeld. De kosten van het ambulancevervoer en van de CPA worden door de ziektekostenverzekeraars vergoed. Gemeenten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor het beheer van de CPA's en exploiteren (via hun GGD) soms ook ambulancediensten.

Toelichting

Gemeenten zijn daarnaast deels verantwoordelijk voor de organisatie van de ambulancehulpverlening. De inzet van ambulances is van belang bij ongevallen en rampen. De gemeente is de bestuurslaag die in geval van rampsituaties direct kan reageren. Gemeentelijke betrokkenheid met ambulancehulpverlening ligt dan ook voor de hand.

Integratie van de inzet van ambulances met andere organisaties die zich bezighouden met het bestrijden en voorkomen van ongevallen en rampen, kan noodzakelijk zijn. Daarbij valt te denken aan de brandweer, de politie en de GGD. Overigens ontwikkelt het ambulancevervoer zich steeds meer tot hulpverlening als voorportaal van het ziekenhuis, terwijl in tegenstelling daarmee de druk op de meldposten groter wordt om te integreren met meldkamers van brandweer en politie. Tegelijkertijd blijft de ambulancehulpverlening natuurlijk een belangrijke rol spelen in de rampenbestrijding. Indien het kabinet zou besluiten tot decentralisatie van de ambulancehulpverlening, ligt het voor de hand hierbij te kiezen voor een functionele decentralisatie (ziekenfondsen, ziektekostenverzekeraars) gezien het medische karakter van de ambulancehulpverlening en de relatie met de hulpverlening die vanuit het ziekenhuis wordt geboden. De organisatie van de CPA zou echter een gemeentelijke taak moeten blijven gezien de directe relaties met de rampenbestrijding, de GGD, politie en brandweer. De financiële verantwoordelijkheid voor de CPA zou afhankelijk van de resultaten van het onderzoek naar het ambulancevervoer wellicht naar de gemeenten kunnen worden gedecentraliseerd.

Zittend ziekenvervoer

Gewenste verdeling van taken

Het *Rijk* is verantwoordelijk voor de financiering (via de AWBZ) van het zittend ziekenvervoer. Het betreft hier een open-eindregeling. De kosten van het vervoer per taxi naar o.a. specialist, ziekenhuis of revalidatie-instelling worden boven de drempel van f 134,- volledig vergoed. De regeling wordt uitgevoerd door ziektekostenverzekeraars.

De *provincie* noch de *gemeente* heeft hierin een taak.

Het zittend ziekenvervoer dient te worden gedecentraliseerd naar gemeenten.

Toelichting

Het zittend ziekenvervoer is in feite identiek aan het Wvg-vervoer dat reeds onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt. Het enige verschil is de bestemming. Onder de Wvg vallen bestem-

mingen in het kader van het leven van alle dag (het leefvervoer); onder het AWBZ-ziekenvervoer gaat het om vervoer in verband met ziekte, aandoening of handicap. Zo valt het bezoek van de huisarts onder de Wvg (welke onderwerp wordt beschouwd als een bestemming in het kader van het leven van alle dag), terwijl een bezoek aan een specialist onder de AWBZ-regeling valt. Het bezoeken van een familielid in een ziekenhuis is een verantwoordelijkheid van gemeenten (Wvg), terwijl het bezoek aan de specialist in het ziekenhuis weer onder de AWBZ valt. Indien gemeenten een collectief vervoerssysteem hebben opgezet, is het duidelijk dat een dergelijke scheiding puur op basis van bestemmingen niet leidt tot een doelmatig gebruik van middelen en mogelijkheden. Mede om deze redenen wordt gepleit voor decentralisatie van het zittend ziekenvervoer naar gemeenten. Hierdoor zullen de mogelijkheden om tot volledige integratie van het Wvg-vervoer met het zittend ziekenvervoer te komen aanmerkelijk worden vergroot.

Overige taken op het terrein van volksgezondheid

Naast de verantwoordelijkheid voor de collectieve preventie en ambulancevervoer zijn gemeenten betrokken bij de uitvoering van:

- de Wet op de lijkbezorging;
- de Wet bijzondere opnemings psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ);
- de Deconstructiewet;
- de Drank- en Horecawet.

Het gaat hier om taken die min of meer in het verlengde liggen van de handhaving van de openbare orde (Wet BOPZ, Drank- en Horecawet) dan wel kunnen worden beschouwd als een vorm van preventief beleid (voorkomen van alcoholmisbruik door middel van de Drank en Horecawet, voorkomen van infectieziekten: wet op de lijkbezorging en deconstructiewet).

De *provincie* heeft op sommige van deze terreinen een taak in de sfeer van beroep, het *rijk* in de sfeer van toezicht.

Er is geen aanleiding om de taakverdeling te herzien.

4.8. OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

De zorg voor de openbare orde en veiligheid is van oudsher een taak van de lokale overheid. Deze zorg strekt zich uit over meerdere terreinen: van het tegengaan van criminaliteit en milieurampen tot het bevorderen van verkeersveiligheid en brandveiligheid. Zo zijn in de Gemeentewet de bevoegdheden van de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde vastgelegd en zijn volgens de Brandweerwet 1985 het bestrijden en voorkomen van brand een lokale taak. Grote aandacht ging altijd al uit naar de repressieve onderdelen van het beleid. De laatste jaren komt er steeds meer nadruk te liggen op de rol die gemeenten spelen in de preventieve, pro-actieve en preparatieve fasen van het veiligheidsbeleid. Veiligheidszorg staat niet op zichzelf. Veiligheidsbeleid wordt in diverse afzonderlijke sectoren vorm en inhoud gegeven als onderdeel van de hoofddoelstelling van het beleid in de betreffende sector.

Samenvatting voorstellen

Geen

Reeds in gang gezet

- Evaluatiepolitiewet 1993.
- Project verstedelijking brandweer.

Integraal veiligheidsbeleid

Gewenste verdeling van taken

Gemeenten ontwikkelen een lokaal integraal veiligheidsbeleid. Het gaat daarbij om een brede samenhangende aanpak ter bevordering van veiligheid. Het beleid bestaat uit verschillende maatregelen die in uiteenlopende sectoren en door verschillende actoren gevoerd worden. Vele gemeentelijke beleidssectoren kunnen een bijdrage leveren aan het integraal veiligheidsbeleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan verkeersbeleid, jeugd- en jongerenbeleid, welzijnsbeleid en kansspelbeleid. Ook vraagt het streven naar integraal beleid een betrokkenheid van externe partners: politie, openbaar ministerie, maar ook woningbouwcorporaties en bewoners.

Om samenhang aan te brengen is de regiefunctie belangrijk. De lokale overheid speelt hierin een belangrijke rol. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de regiefunctie.

Provincies hebben geen specifieke taken op het terrein van integraal veiligheidsbeleid. Wel kunnen zij een bijdrage leveren aan bevordering van de veiligheid door in hun takenpakket 'veiligheid' als aandachtspunt te betrekken. Dit speelt bijvoorbeeld bij de vaststelling van streekplannen.

De *rijksoverheid* heeft een faciliterende functie bij de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een coördinerende rol in de ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid op rijksniveau.

Toelichting

De ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid heeft aangetoond dat er vooral op lokaal niveau kansen liggen om effectief beleid te voeren. Als 'doeners' zijn de gemeenten de bestuurslaag bij uitstek om tot aanpak van onveilige situaties te komen en om in de samenhang met externen te voorzien. Bovendien zijn gemeenten al verantwoordelijk voor beleidsterreinen die een bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid. Voor een samenhangend (integraal) veiligheidsbeleid dienen deze beleidsterreinen zo dicht mogelijk bij de gemeente te blijven. De huidige taakverdeling is tevens de gewenste.

Openbare orde

Gewenste verdeling van taken

Op grond van de Gemeentewet (artikel 172) is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. De burgemeester is bevoegd om ter voorkoming en beëindiging van verstoring van de openbare orde bevelen te geven. Tevens beschikt de burgemeester over noodbevoegdheden (noodbevelen en noodverordening) om in geval van (ernstige vrees voor) oproerige beweging of ernstige wanordelijkheden de openbare orde te handhaven.

De commissaris van de koningin is bevoegd tot schorsing van noodverordeningen in de periode voordat deze door de gemeenteraad zijn bekrachtigd. De minister van Binnenlandse Zaken kan de commissaris van de koningin aanwijzingen geven met betrekking tot het door hem ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid.

Toelichting

De taakverdeling ten aanzien van de handhaving van de openbare orde verloopt zonder problemen en is van oudsher verankerd in de bestuurlijke organisatie. De taken- en bevoegdhedenverdeling behoeft geen verandering.

Politiezorg

Gewenste verdeling van taken

Sinds de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 is de politie georganiseerd in politieregio's (25 territoriale regio's en één Korps Landelijke Politiediensten). De taak van de politie is het daadwerkelijk handhaven van de rechtsorde (handhaving openbare orde en opsporing strafbare feiten) en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. Deze taak is ondeelbaar, met name voor de basispolitiezorg.

Het gezag voor het bepalen van de inzet van de politie voor de handhaving van de openbare orde en voor de hulpverlening berust bij de *burgemeester*. In zeer speciale gevallen (van meer dan plaatselijke betekenis) kan de commissaris van de koningin of de minister van Binnenlandse Zaken aan de burgemeester aanwijzingen geven.

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig samen met de lokale of districtelijke chef van de politie over de afstemming van de inzet van de politie voor de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke taken van de politie. Dit overleg geschiedt in de vorm van de lokale driehoek of het districtcollege.

Het beheer van het regionaal politiekorps berust bij de *korpsbeheerder* van de politieregio. De

korpsbeheerders zijn de burgemeesters van de gemeenten die in een bijlage bij de Politiewet 1993 als zodanig zijn aangewezen. Het bestuur van de politieregio wordt uitgeoefend door het regionaal college dat gevormd wordt door 'het gezag' over de politie. Alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie uit de politieregio hebben zitting in het regionaal college. Tot de wettelijke taken van het regionaal college behoren de jaarlijkse vaststelling van de begroting, de formatie en het beleidsplan voor het regionaal politiekorps.

De Politiewet 1993 biedt mogelijkheden om delen van het beheer over te dragen aan de burgemeester. Op grond van artikel 36, lid 1 dienen de regionale colleges te besluiten welke delen van het beheer aan de burgemeesters overgedragen worden. Artikel 36, lid 2 legt de zeggenschap voor de inzet van personeel, materieel en middelen van een territoriaal onderdeel al bij de burgemeester. Voor de versterking van de lokale aansturing biedt de Politiewet 1993 (artikel 36, lokale driehoek, beleidsplancylus) voldoende mogelijkheden. Artikel 36, lid 1 Politiewet 1993 geeft de mogelijkheden om het beheer betreffende de basispolitiezorg naar lokaal niveau over te dragen. Dit biedt de beste voorwaarden voor een effectief integraal veiligheidsbeleid.

Toelichting

In de praktijk is gebleken dat gemeentelijk veiligheidsbeleid effectief is wanneer de politie zo dicht mogelijk bij de burgers, de wijk en de gemeente is georganiseerd.

In de afgelopen jaren heeft zich een ingrijpende reorganisatie van de politie voltrokken. Thans wordt hard gewerkt aan het verder realiseren van de doelstellingen van het nieuwe politiebestedel: een doelmatige en doeltreffende politie. Mede gelet hierop en ook gelet op de komende evaluatie dienen op dit moment geen wijzigingen in de Politiewet 1993 te worden overwogen. De aandacht dient zich in de komende tijd primair te richten op versterking van de lokale aansturing van de politie. Door deze versterking vindt de politiezorg nauwe aansluiting bij het lokaal integraal veiligheidsbeleid. In dit model is het van groot belang dat naast het 'terugtrekken' van het regionale beheer ten gunste van de lokale of districtelijke aansturing, gemeenten als onderdeel van hun lokaal veiligheidsbeleid aangeven welke taakuitvoering zij van de politie verwachten. Deze lokale veiligheidsplannen zullen in de politieke beleidsplancylus geplaatst moeten worden. Artikel 36 van de Politiewet 1993 biedt dan mogelijkheden: delen van het beheer kunnen worden overgedragen aan de burgemeester. Tevens kan de lokale aansturing verbeterd worden door de lokale driehoek verder te ontwikkelen en de politieke beleidsplancylus te optimaliseren.

Toezicht

Gewenste verdeling van taken

Gemeenten kunnen als onderdeel van het gemeentelijk veiligheidsbeleid toezichtsfunctionarissen aantrekken. Het betreft hier functionarissen zonder opsporingstaak, zoals bijvoorbeeld stadswachten, bewakers en verkeerstoezichthouders. Tevens hebben gemeenten de mogelijkheid om buitengewone opsporingsambtenaren aan te stellen, aan wie het Openbaar Ministerie opsporingsbevoegdheid kan verlenen.

De regie over de toezichtsfunctionarissen wordt vervuld door de gemeenten. Gemeenten kunnen de regiopolitie inschakelen om een rol te spelen bij de directe aansturing van de toezichtsfunctionarissen. Het Rijk faciliteert door werkverruimende maatregelen en andere subsidies en stelt randvoorwaarden als opleidings- en betrouwbaarheidseisen.

Toelichting

Toezicht moet vooral gezien worden als een aanvulling op het reguliere politiewerk. Als onderdeel van het lokaal veiligheidsbeleid kan toezicht een effectief instrument zijn om de veiligheid te bevorderen. Juist om de samenhang met andere middelen aan te brengen is de regie door gemeenten belangrijk. De huidige taakverdeling is de gewenste.

Brandweezorg

Gewenste verdeling van taken

De verantwoordelijkheid voor de brandweezorg ligt bij het *gemeentebestuur*. De Brandweerwet 1985 legt de hoofdlijnen van de organisatie van de brandweer vast. In elke gemeente moet een gemeentelijke brandweer zijn. De gemeenteraad regelt de organisatie, het beheer en de taak van de brandweer. De taak van de gemeentelijke brandweer, onder het dagelijks beheer van burgemeester en wethouders, betreft het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en de technische hulpverlening.

Het opperbevel bij brand en bij ongevallen anders dan bij brand berust op grond van artikel 173 van de Gemeentewet bij de burgemeester. De burgemeester kan in dat geval bevelen geven die met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van gevaar nodig zijn.

Brandpreventie maakt deel uit van de meer algemene zorg voor de brandveiligheid in een gemeente. De eisen voor een zeker brandpreventief niveau zijn in de Woningwet, in het daarop berustende Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening vastgelegd.

De bestaande regionale samenwerking van de brandweer is aanvullend ten opzichte van de gemeentelijke taken. De regionale brandweer heeft geen verordenende bevoegdheid noch de bevoegdheid om aanwijzingen te geven over het gemeentelijk brandveiligheidsbeleid. Belangrijke aspecten van de regionale brandweren zijn het inrichten en gebruiken van een brandweeralarmcentrale, het aanschaffen en onderhouden van specifiek materieel, de advisering inzake brandpreventie en uiteraard het onderling verlenen van bijstand.

De volgende taken worden op dit moment veelal door de samenwerkende gemeenten uitgevoerd:

- het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- het benoemen, schorsen en ontslaan van de commandant en het overige personeel van de regionale brandweer en het vaststellen van een instructie voor het personeel;
- het verzamelen en evalueren van gegevens ten behoeve van de waarschuwing en alarmering van de bevolking in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan;
- het waarschuwen van de bevolking door middel van het sirenenet, het verkennen van gevaarlijke stoffen en het verrichten van ontsmetting;
- het adviseren van de gemeentebesturen op het gebied van de brandpreventie;
- het adviseren van de gemeentebesturen ter zake van voorbereidende maatregelen op het gebied van de brandbestrijding en -beperking in bepaalde objecten;
- het adviseren van gemeentebesturen over het aanschaffen van materieel.
- het instellen en het in stand houden van een regionale brandweeralarmcentrale;
- het voorbereiden van de coördinatie bij de rampenbestrijding;
- het voorbereiden van de organisatie voor het optreden van de brandweer in geval van oorlog,

- oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden en het regelen van de operationele leiding bij de rampenbestrijding;
- het verzorgen van oefeningen met het oog op het optreden in groter verband;
 - het verzorgen van opleidingen.

Toelichting

De aandacht voor de brandweer betreft steeds meer de taken op het terrein van de proactie en preventie. Dit zijn, gezien de verwevenheid met andere gemeentelijke beleidsterreinen, bij uitstek lokale aangelegenheden.

Op onderdelen kan de gemeentelijke schaal te klein zijn om in bepaalde voorzieningen te voorzien, zoals het hebben van bijzondere voertuigen. Soms is ook niet alle expertise aanwezig bij het adviseren over brandpreventie of het inkopen van materieel. Samenwerking met buurgemeenten is dan een goed alternatief. De huidige taakverdeling behoeft in algemene zin geen wijziging.

Rampenbestrijding en geneeskundige hulpverlening bij rampen

Gewenste verdeling van taken

Op grond van de Rampenwet zijn de *gemeenten* verantwoordelijk voor de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Dit sluit aan bij de zorgplicht die burgemeester en wethouders hebben op het terrein van de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij rampen. Tot de taken van de brandweren behoren de feitelijke uitvoering van rampenbestrijdingswerkzaamheden en de voorbereiding op de coördinatie bij de bestrijding van rampen.

De regionale brandweren zijn volgens de Brandweerwet 1985 belast met de voorbereiding van de coördinatie bij de bestrijding van rampen. Deze coördinatie betreft uiteraard de onderlinge afstemming van de brandweerkorpsen zelf, maar de bepaling richt zich ook op de voorbereiding van de coördinatie van rampen in de zin van de Rampenwet, waarbij de inzet van andere disciplines is vereist.

De gemeenteraad stelt het voor de gehele gemeente geldende rampenplan vast. De vaststelling van een rampbestrijdingsplan wordt aan de burgemeester opgedragen. Een rampbestrijdingsplan is een plan waarin de organisatie is vastgelegd voor de bestrijding van een ramp op een van tevoren bepaalde plaats. Burgemeester en wethouders moeten binnen het kader van de zorgplicht bevorderen dat oefeningen worden gehouden, door zowel de eigen gemeentelijke diensten als externe organisaties, zoals het Rode Kruis.

De *commissaris van de koningin* legt in een provinciaal coördinatieplan gegevens vast met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de rampenbestrijding op provinciaal niveau.

De burgemeester heeft op grond van de Rampenwet het opperbevel in geval van een ramp of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. De operationele leiding is in handen van de brandweercommandant. Op grond van de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen is de leiding over de geneeskundige hulpverlening bij rampen (na de reddingsfase) in handen van de directeur van de gemeentelijke gezondheidsdienst. Eventueel worden de geneeskundige eenheden aangevuld met het potentieel van het Rode Kruis.

De *commissaris van de koningin* en de *minister van Binnenlandse Zaken* hebben in bepaalde omstandigheden de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan respectievelijk de burgemeester en de commissaris van de koningin. De commissaris van de koningin kan in sommige gevallen door middel van een aanwijzing tevens in de operationele leiding voorzien.

De taakverdeling op het gebied van de rampenbestrijding heeft geen wijziging.
De doelstellingen van het Project versterking brandweer worden onderschreven en de resultaten worden afgewacht.

4.9 RUIMTELIJKE ORDENING EN GROEN

De bestemming, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving raken de burgers rechtstreeks en behoren tot de hoofdtaken van de gemeente. Ruimte is schaars in Nederland. Het ordenen van de beperkte ruimte is dan ook het zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van verschillende, vaak tegenstrijdige belangen. Om een optimale fysieke leef- en werkomgeving te creëren moeten de belangen inzake volkshuisvesting, milieu, natuur en landschap, verkeer en economische belangen in onderlinge samenhang worden gezien.

Samenvatting voorstellen

- Gemeenten zouden moeten beschikken over een volwaardige projectprocedure. Het bestemmingsplan is een te star instrument om in te spelen op actuele ontwikkelingen. De door de gemeenten veel gebruikte artikel 19-procedure dient verzelfstandigd te worden.
- Gemeenten zouden de bevoegdheid moeten krijgen om af te wijken van milieunormen met een compensatieverplichting.
- De bevoegdheden uit de Boswet zouden naar de gemeente moeten worden overgeheveld.
- Een erkenning van de rol van gemeenten als medeoverheden bij de ontwikkeling van het landelijk gebied is gewenst.
- De nu nog vereiste goedkeuring van GS voor de exploitatieverordening kan worden afgeschaft.
- De besluiten van de gemeenten (bestemmingsplan) dienen vaak aan goedkeuring onderworpen te worden. Deze goedkeuringen zouden in toenemende mate achterwege gelaten kunnen worden. Via het beroepsrecht en de aanwijzingsbevoegdheid hebben provincie en Rijk voldoende sturingsmogelijkheden. Tevens wordt een beperking van de toetsingsgronden bij de goedkeuring van bestemmingsplannen voorgesteld.

Reeds in gang gezet

- Deregulering wet geluidshinder.
- Decentralisatie taken op het terrein van landinrichting en natuurbeheer van het rijk naar de provincie.

Ruimtelijke ordening

De wijze waarop het ruimtelijk beleid gestalte moet krijgen, is neergelegd in de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. De raad stelt het lokale ruimtelijke beleid vast in de vorm van structuur- en bestemmingsplannen. In het bestemmingsplan krijgt het ruimtelijk beleid van de gemeente concreet vorm. In het plan worden de doeleinden aangegeven, waarvoor het gemeentelijk grondgebied mag worden gebruikt. Aan deze bestemmingen worden bovendien nadere voorschriften gekoppeld. Dit plan is bindend. Het opstellen van een bestemmingsplan voor het gebied buiten de

bebouwde kom (buitengebied) is verplicht. Binnen de bebouwde kom is het alleen voorgeschreven indien er sprake is van een beschermd stads- of dorpsgezicht. Hoewel het niet verplicht is, hebben veel gemeenten ook binnen de bebouwde kom plannen opgesteld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Soms kiest men voor het vaststellen van een leefmilieuverordening.

Een gemeente kan een structuurplan opstellen, wat echter niet verplicht is. Afzonderlijke plannen voor delen van de gemeente zijn mogelijk, terwijl een structuurplan ook samen met de omliggende gemeenten kan worden vastgesteld. Een structuurplan is in tegenstelling tot het bestemmingsplan niet bindend voor de burgers.

Daarnaast is de artikel 19-procedure een veel gebruikt instrument om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. De provincie heeft een toezichthoudende taak die aan de orde komt bij de goedkeuring van bestemmingsplannen, artikel 11 WRO-plannen, de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingplan, alsook bij de verlening van de verklaring van geen bezwaar bij de artikel 19-vrijstelling.

Gewenste verdeling van taken

Het uitgangspunt voor de ruimtelijke-ordeningstaak van *gemeenten* is dat de belangenafweging voor het gebruik van de grond en de opstellen op lokaal niveau moet plaatsvinden. Gemeenten moeten, naast het bestemmingsplan, kunnen beschikken over een volwaardige projectprocedure.

De *provincie* heeft alleen een toezichthoudende taak voor zover een gemeentelijk plan van bovenlokale betekenis is. Dit betekent een beperking van het aantal gevallen waarin een verklaring van geen bezwaar vereist is.

De provinciale toets van gemeentelijke plannen moet beperkt worden tot een toets aan het provinciale en nationale ruimtelijke beleid zoals dat is neergelegd in streekplannen en PKB's. De provincie geeft in het streekplan de meest gewenste ontwikkeling op hoofdlijnen aan. Dit streekplan moet zoveel mogelijk van onderop worden vormgegeven. Een middel hiervoor is het door gemeenten opstellen van intergemeentelijke structuurplannen, waaraan de provincie de status van streekplan verleend.

Het *Rijk* ontwerpt de grote lijnen voor de nationale ruimtelijke ontwikkeling en maakt dit bekend in nota's, structuurschema's en structuurschetsen, samengevat in Planologische kernbeslissingen (PKB).

Toelichting

De beleidsruimte van de gemeenten wordt op velerlei wijze beperkt door het Rijk. Het Rijk maakt allereerst veel gebruik van nota's en beleidsregels. Zo wordt directe invloed uitgeoefend op de concrete vormgeving van het lokale beleid. Bovendien zijn de informatie bij het Rijk en de beschikbaarheid van die informatie bij het Rijk zeer groot. Dit maakt de rijksoverheid minder afhankelijk van gemeenten en provincies. Het Rijk maakt daarnaast in toenemende mate gebruik van het beroep op het nationale belang (tracéwet, Nimby-wet).

De bestemming, de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving liggen van oudsher bij gemeenten. Om een optimale fysieke leef- en werkomgeving te creëren moeten de belangen inzake volkshuisvesting, milieu, natuur en landschap, verkeer en de economie in onderlinge samenhang worden bezien. Voor zover deze belangenafweging en de concretisering daarvan niet van bovenlokale betekenis zijn, is toezicht door de provincie onnodig en ongewenst.

Het bestemmingsplan is een te star instrument om in te kunnen spelen op actuele ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten gebruiken daarom veelvuldig de artikel 19-procedure. Deze procedure dient verzelfstandigd te worden.

Ruimtelijke ordening en milieu

Gemeenten moeten bij hun ruimtelijke-ordeningsbeleid rekening houden met normering en voorschriften uit de milieuwetgeving. Dit vertaalt zich onder meer in milieuzonering en -compensatie. Milieuzonering kent met name via stankbeleid, geluid, veiligheid, stof, bodem, water en lucht, een groot aantal (pseudo) wettelijke verplichtingen. Dit levert bij ruimtelijke ontwikkelingen dusdanige problemen op dat de voortgang van deze ontwikkelingen regelmatig stagneert.

Gewenste verdeling van taken

Gemeenten moeten meer zelfstandig verantwoordelijk kunnen zijn voor de oplossing van problemen op hun eigen schaalniveau. Gemeenten krijgen de mogelijkheid om een integrale afweging op lokaal niveau te maken, waarbij een suboptimale oplossing binnen een milieu-aspect past binnen een optimale milieu- en leefkwaliteit voor het gebied als geheel.

Er moet daarom van milieunormen afgeweken kunnen worden. Het verlies aan milieukwaliteit moet wel worden gecompenseerd. Uitgangspunt hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor het al dan niet afwijken van de normen, en daarbinnen de wijze waarop en in welke mate wordt gecompenseerd, moet worden neergelegd op het bestuursniveau waar de afwegingen plaatsvinden: op lokaal niveau.

Dit leidt tot een grotere effectiviteit en een beter rendement van het milieu- en ruimtelijke-ordeningsbeleid.

Toelichting

Het Ministerie van VROM heeft met het bodem- en stankbeleid en de discussie rond Stad en Milieu de eerste stappen gezet. Met het dereguleringstraject rond de Wet geluidhinder is een goede aanzet gegeven om gemeenten een eigen afwegingskader te geven bij ruimtelijke ontwikkelingen. Flexibele normen en compensatie, in combinatie met een gebiedsgerichte aanpak, leveren maatwerk. Tijdens de zogenaamde Nunspeet-conferentie is overeenstemming bereikt over de mogelijkheden van normafwijking (zie ook paragraaf 4.11).

Groen: bomen en bos

Gewenste verdeling van taken

Gemeenten kunnen op grond van de APV of kapverordening vergunningen verlenen voor het vellen of doen vellen van houtopstanden gelegen binnen de bebouwde kom (vastgesteld op basis van de Boswet) of voor kleine houtopstanden in het buitengebied.

De Boswet kent een aantal taken die betrekking hebben op de kapmelding, kapverbod en herplantplicht voor grotere houtopstanden buiten de bebouwde kom. De uitvoerende bevoegdheden van de Boswet worden op basis van het DI-akkoord LNV-IPO inzake landinrichting en natuurbeheer gedecentraliseerd van rijk naar provincie.

De bevoegdheden ten aanzien van kapmelding, kapverbod en herplantplicht kunnen op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd.

Toelichting

De onduidelijkheden die nu reeds bestaan tussen het toepassingsgebied van de APV/kapverordening en de Boswet zullen tengevolge van de decentralisatie meer gaan knellen. Een eenduidige taak-

verdeling tussen provincie en gemeente is dan ook noodzakelijk. Dit zou bijvoorbeeld kunnen op basis van de geografisch ligging (binnen/buiten de bebouwde kom) of naar rato van de oppervlakte (aantal ha.).

Tengevolge van de decentralisatie van rijk naar provincie vindt er geen uitvoering van taken dicht bij de burger plaats, aangezien de uitvoering van Boswet-taken bij de regionale directies van het Ministerie van LNV lag. De decentralisatie komt dan ook niet tegemoet aan de uitgangspunten van verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen overheidslagen. Bij de uitvoering van de Boswet-taken spelen elementen van fysieke nabijheid, herkenbaarheid, signaleringsvermogen en flexibiliteit een belangrijke rol. De provincie blijft een vergunningverlener op afstand en er vindt nauwelijks integratie met ruimtelijk en milieubeleid op lokaal niveau plaats.

Groen: inrichting en beheer landelijk gebied

Gewenste verdeling van taken

Voor de bestemming, de inrichting en het beheer van het landelijk gebied is de gemeente in belangrijke mate afhankelijk van het provinciale en het rijksbeleid. De sturende bevoegdheden die de gemeente heeft op het terrein van ruimtelijke ordening zijn beperkt zodat het voeren van een eigen beleid slechts in geringe mate mogelijk is.

Het betreft naast het bestemmingsplan onder meer landinrichting, nationale parken, relatienota en natuurontwikkeling, Natuurbeschermingswet, Natuurschoonwet, waardevolle cultuurlandschappen en gebiedsgericht beleid. Op deze terreinen heeft de provincie door de Decentralisatie-impuls taken overgenomen van de ministeries van LNV en VROM. De provincie heeft daarmee een steeds belangrijker en strategischer positie gekregen.

Gemeenten moeten, conform de uitgangspunten voor verdeling van taken, bevoegdheden en middelen, op lokaal en regionaal niveau een sterkere positie krijgen bij de bestemming, de inrichting en het beheer. Bij de opstelling en de vaststelling van bestemmingsplannen dient de gemeente meer beleidsruimte te krijgen dan op dit moment het geval is.

Bij landinrichting, relatienota en natuurontwikkeling, waardevolle cultuurlandschappen en andere vormen van gebiedsgericht beleid moeten gemeenten een formele positie krijgen in de wettelijke regelingen en procedures en direct toegang krijgen tot financiële middelen. Het gaat daarbij vooral om afstemming met het gemeentelijk ruimtelijke-ordeningsbeleid en milieubeleid.

De positie van gemeenten in de commissies en adviesorganen met betrekking tot inrichting en beheer moet goed geregeld zijn. Dit houdt in dat de VNG en de provinciale afdelingen van de VNG een duidelijke positie als mede-overheid in het landelijke overlegplatform respectievelijk het provinciale overlegplatform moeten hebben en voldoende vertegenwoordigd moeten zijn.

Burgemeesters zijn vaak voorzitter van een landinrichtingscommissie en vertegenwoordigen daarnaast tevens de belangen van de gemeente(n). Deze dubbelfunctie leidt tot conflictsituaties, waarin het gemeentelijk belang vaak het onderspit delft. Een eigen vertegenwoordiger in de landinrichtingscommissie van de betrokken gemeenten, geeft deze gemeenten een zelfstandiger positie.

De coördinerende taken ten aanzien van landinrichting en natuurontwikkeling sluiten aan bij de *provinciale* taken die voortvloeien uit het opstellen van het streekplan en zouden ten aanzien van natuurontwikkeling verder kunnen worden uitgebouwd.

Het *Rijk* stelt prioriteiten vast in het Structuurschema Groene Ruimte.

Toelichting

De aanpak en uitvoering van projecten wordt steeds minder van bovenaf gestuurd en steeds meer afhankelijk van initiatieven en draagvlak van onderop. De provincie heeft een coördinerende rol en moet zich in beginsel niet met de inhoudelijke sturing bezighouden.

Grondbeleid

De gemeente voert het grondbeleid. Onderdeel van het grondbeleid is de grondverwerving (waaronder de voorkeursrechtbevoegdheid) onteigening, gronduitgifte en erfpacht. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) stelt de gemeenteraad een exploitatieverordening vast. Daarin worden de voorwaarden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. De verordening is onderworpen aan de goedkeuring van gedeputeerde staten.

Gewenste verdeling van taken

De gemeente voert het grondbeleid en stelt de exploitatieverordening vast.

Toelichting

Het grondbeleid is een gemeentelijke aangelegenheid. In het algemeen wijst de gemeente nieuwe bouwlocaties aan, verwerft gronden, maakt grond bouwrijp en geeft grond uit (actieve grondpolitiek). Negatieve exploitatiesaldi worden gedragen door de gemeente; positieve saldi zijn ook voor de gemeente. De laatste jaren neemt particuliere grondexploitatie toe, hetgeen leidt tot meer facilitair grondbeleid van gemeenten. Het grondbeleid dient gemeentelijk te blijven, omdat het een van de hoekstenen van het gemeentelijk beleid is. Het raakt de gemeentelijke huishouding in het hart, in zowel planologisch, sociaal-economisch als financieel opzicht. Grondbeleid is zeer complex: verwerving, ruimtelijke planvorming, bouwrijp maken, in het bijzonder bodemsanering en aanleg van infrastructuur, gronduitgifte door de gemeente en samenwerking met de particuliere sector, met name in gevallen van gemengde eigendomssituaties, dit alles is onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een adequaat grondbeleid is alleen mogelijk indien de taken en bevoegdheden in één bestuurlijke hand blijven. Grondbeleid heeft een nauwe samenhang met het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan en de aan de gemeente toegekende onteigeningsbevoegdheid. Ook andere taken en bevoegdheden die het grondbeleid betreffen of raken, zoals het sluiten van samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten en het heffen van baat- en bouwgrondbelasting, moeten tot de gemeentelijke competentie blijven behoren.

De ontwikkeling van (grote) bouwlocaties wordt bemoeilijkt door hoge aankooprijzen, te lage locatiesubsidies, te beperkt instrumentarium voor kostenverhaal van openbare voorzieningen en het ontbreken van een voorkeursrecht voor de gemeente. In stadsgewesten met een grote bouwtaakstelling blijkt een vorm van onderlinge afstemming tussen de gemeenten gewenst. Daarbij valt te denken aan uniformering van bijvoorbeeld gronduitgifte-voorwaarden.

De goedkeuring van GS van de exploitatieverordening kan in het verlengde van het schrappen van het toezicht van GS op de gemeentelijke belastingen kan vervallen. Toetsing aan het recht kan via de bestuursrechter plaatsvinden.

4.10 VERKEER EN VERVOER

Het bevorderen van de bereikbaarheid en de leefbaarheid van de woon- en werkomgeving door planning, aanleg, beheer en onderhoud van het wegennet, fietsroutes, voetgangersgebieden en parkeervoorzieningen zijn taken waarbij vooral de gemeente een bemoeienis heeft. Daarnaast zijn gemeenten ook betrokken bij de infrastructuur voor verkeer en vervoer over de rails, over het water en door de lucht. Vanuit een integrale benadering is vooral op lokaal niveau afstemming nodig met andere terreinen, zoals ruimtelijke ordening, economisch beleid, milieu en gehandicaptenbeleid. Daarnaast zal afstemming tussen gemeenten onderling en bestuurslagen onderling moeten plaatsvinden. Vanwege subsidies en ruimtelijke aspecten is afstemming tussen de bestuurslagen geboden.

Samenvatting voorstellen

Voor het beleidsterrein verkeer en vervoer geldt dat de drie overheden gedeeltelijk over gelijksoortige taken en bevoegdheden – zowel op beleidsmatig als op uitvoerend gebied – beschikken. Dit wordt veroorzaakt doordat de zeggenschap over het wegennet in ons land tussen rijk, provincies en gemeenten is verdeeld. Mede daarom is de samenwerking tussen de verschillende overheden – 'partnership' – als centraal element geformuleerd bij het maken van afspraken over het decentralisatieakkoord verkeer en vervoer, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van elke bestuurslaag overeind blijft staan.

Het gaat daarbij om:

- de planvormingsfase, waarvoor is afgesproken dat alle bestuurslagen nauw betrokken worden bij het opstellen van verkeers- en vervoersplannen dan wel het voeren van verkeers- en vervoersbeleid door de verschillende overheden;
- de uitvoeringsfase, de verschillende overheden kunnen elkaar binden aan de uitvoering van de verkeers- en vervoerplannen dan wel het verkeers- en vervoerbeleid door het afsluiten van uitvoeringsovereenkomsten;
- het openbaar vervoer, waarvoor is afgesproken dat provincies en gemeenten tot een zo goed mogelijke afstemming van het stads- en streekvervoer, het doelgroepenvervoer en het collectief vraagafhankelijk vervoer zullen komen;
- de infrastructuur, waarvoor met name voor de overgangperiode 1996 en 1997 is afgesproken dat provincies en gemeenten gezamenlijk projectenlijsten zullen opstellen.

Voorstelbaar is dat op termijn de middelen voor de exploitatie van het reguliere openbaar vervoer en het vraagafhankelijke collectief vervoer worden gedecentraliseerd in het Gemeente- en Provinciefonds. Gemeenten en provincies zijn dan geheel verantwoordelijk voor de inzet van deze middelen voor het totale collectief vervoer van personen. Op termijn zal het agglomeratievervoer, zoals in het convenant is vastgelegd, zodanig zijn ingevoerd dat gemeenten hiervoor volledig verantwoordelijk zijn.

Reeds in gang gezet

Voorgaande voorstellen worden uitgewerkt in het decentralisatie-akkoord verkeer en vervoer.

Beleid

Gewenste verdeling van taken en bevoegdheden

Het *rijk* stelt in nauw overleg met provincies en gemeenten een structuurschema verkeer en vervoer op, waarin het door de drie overheden gedragen nationale verkeers- en vervoersbeleid wordt beschreven. In het structuurschema verkeer en vervoer worden de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoersbeleid expliciet benoemd. Deze essentiële onderdelen werken door in de provinciale verkeers- en vervoerplannen en het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid, dat gemeenten *kunnen* vormgeven in integrale verkeers- en vervoerplannen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft jaarlijks in de Rijksbegroting aan de stand van zaken aan. Gelijktijdig met het indienen van de begroting wordt het Meerjarenprogramma infrastructuur en transport (MIT) aan de Tweede Kamer aangeboden. Het MIT geeft de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid en het uitvoeringsprogramma voor de komende vijf jaar aan. Het rijk ziet erop toe dat het verkeers- en vervoersbeleid op rijksniveau wordt afgestemd met het beleid op aangrenzende beleidsterreinen (horizontale integratie). Daarnaast treedt het rijk in overleg met provincies en gemeenten over de uitvoering van de verschillende verkeers- en vervoersplannen dan wel het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid (verticale integratie). Hiertoe zullen tussen de drie overheden uitvoeringsconvenanten worden afgesloten.

De *provincies* stellen in nauw overleg met het rijk en de gemeenten provinciale verkeers- en vervoerplannen op, waarin de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoerbeleid in de betreffende provincies worden beschreven. In ieder geval wordt aandacht besteed aan de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoersbeleid. De provincies kunnen tevens een nadere concretisering van deze essentiële onderdelen in hun verkeers- en vervoerplannen opnemen. Indien gemeenten aantoonbaar nalatig zijn in het voeren van integraal verkeers- en vervoersbeleid, kunnen provincies met het oog op de waarborging van de essentiële onderdelen van het nationale beleid en de provinciale doorvertaling daarvan aan de betreffende gemeenten de verplichting opleggen om integrale verkeers- en vervoersplannen op te stellen.

De provincie kan – na overleg met de betreffende gemeenten – meerdere provinciale verkeers- en vervoersplannen per provincie opstellen, waarin de hoofdlijnen van het verkeers- en vervoersbeleid in het betreffende gebied worden beschreven. Provinciale staten stellen deze plannen vast.

De provincies zien erop toe dat het verkeers- en vervoerbeleid op provinciaal niveau wordt afgestemd met het beleid op aangrenzende beleidsterreinen (horizontale integratie). Daarnaast treden provincies in overleg met het rijk en de gemeenten over de uitvoering van de verschillende verkeers- en vervoerplannen dan wel het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid (verticale integratie). Hiertoe zullen tussen de drie overheden uitvoeringsconvenanten worden afgesloten.

De *gemeenten* hebben een zorgplicht om in nauw overleg met het rijk en de provincies – zichtbaar – beleidsmatig en uitvoeringsgericht integraal verkeers- en vervoersbeleid te voeren. Gemeenten kunnen hiertoe integrale verkeers- en vervoerplannen opstellen die door de gemeenteraden wor-

den vastgesteld. In ieder geval besteden gemeenten aandacht aan de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerbeleid en de eventuele nadere concretisering daarvan in de provinciale verkeers- en vervoers- plannen.

Gemeenten kunnen – na overleg met de betreffende provincie – gezamenlijk een intergemeentelijk verkeers- en vervoerplan opstellen. Deze samenwerking tussen gemeenten behoeft niet noodzakelijkerwijs in WGR-verband plaats te vinden.

De gemeenten zien erop toe dat het verkeers- en vervoerbeleid op lokaal niveau wordt afgestemd op het beleid op aangrenzende beleidsterreinen (horizontale integratie). Daarnaast treden gemeenten in overleg met het rijk en de gemeenten over de uitvoering van de verschillende verkeers- en vervoerplannen dan wel het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid (verticale integratie). Hiertoe zullen tussen de drie overheden uitvoeringsconvenanten worden afgesloten.

Openbaar vervoer

Gewenste verdeling van taken

Op het terrein van het openbaar vervoer neemt het *rijk* een groot deel van de bekostiging voor zijn rekening. Het rijk stelt (nog) een exploitatie-bijdrage beschikbaar aan de Nederlandse Spoorwegen. Het rijk is opdrachtgever voor het streekvervoer en neemt de subsidiëring daarvan voor zijn rekening. Dit laatste geldt voor een groot deel van de bekostiging van het lokaal openbaar vervoer. Het rijk stelt de openbaar-vervoertarieven en de exploitatievergoedingen (via een bekostigingssysteem) aan de streekvervoerbedrijven en BOV- en BOS-gemeenten vast.

Voorstelbaar is dat op termijn de middelen voor de exploitatie van het reguliere openbaar vervoer en het vraagafhankelijke collectief vervoer worden gedecentraliseerd in het Gemeente- en Provinciefonds. Gemeenten en provincies zijn dan geheel verantwoordelijk voor de inzet van deze middelen voor het totale collectief vervoer van personen. Voor het Wvg-vervoer en het leerlingenvervoer is dit al op deze wijze geregeld.

Op termijn zal het agglomeratievervoer, zoals in het convenant is vastgelegd, zodanig zijn ingevoerd dat gemeenten hiervoor volledig verantwoordelijk zijn.

Op het terrein van het openbaar vervoer hebben de *provincies* (nog) een formele adviesrol. De provincies adviseren over de dienstregeling van de regionale lijnen van de Nederlandse Spoorwegen en over de dienstregeling van het streekvervoer.

De vergunningverlening voor het taxivervoer is in handen gelegd van de provincie.¹⁴ De provincie bepaalt tevens de tarieven voor het straattaxivervoer.

In de BOV-gemeenten (9) met een eigen openbaar-vervoerbedrijf en de BOS-gemeenten (47) die beschikken over lokaal openbaar vervoer, veelal verzorgd door streekvervoerbedrijven, is de betrokkenheid ten aanzien van de exploitatie van het openbaar vervoer groot. In de overige gemeenten is deze betrokkenheid veel geringer. Alle gemeenten hebben te maken met het tot op heden

¹⁴ Indien gemeenten in een regio echter voor de uitoefening van de bevoegdheden op het gebied van taxivervoer een gemeenschappelijke regeling treffen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en bij die regeling een openbaar lichaam instellen, kunnen de bevoegdheden van de provincie worden overgedragen aan het samenwerkingsverband van gemeenten. Gedeputeerde staten en provinciale staten kunnen deze overdracht van bevoegdheden alleen weigeren, indien de betreffende gemeenschappelijke regeling naar hun oordeel onvoldoende doelmatig zal zijn, bijvoorbeeld omdat het gebied van de samenwerkende gemeenten te gering van omvang is (artikel 63 Wet personenvervoer).

vaak besloten doelgroepenvervoer, zoals het leerlingenvervoer, het gehandicaptenvervoer en het WSW-vervoer.

Op dit terrein hebben de gemeenten naast wettelijke taken ook een autonome taak. Gemeenten hebben de vrijheid om in materiële zin allerlei initiatieven te ondersteunen om te komen tot een vorm van vrijwilligersvervoer (subsidie, beschikbaar stellen materieel/personeel en dergelijke).

Decentralisatieakkoord verkeer en vervoer

In het decentralisatieakkoord verkeer en vervoer is ook een aantal afspraken opgenomen over de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen voor het openbaar vervoer in de niet-BoN-gebieden. Daarover zijn de volgende afspraken gemaakt:

- a De taken, bevoegdheden en middelen voor het stadsvervoer blijven bij de BOV- en BOS-gemeenten. Uitbreiding van het stadsvervoer met andere gemeenten in de daarvoor in aanmerking komende agglomeraties is mogelijk.
- b De taken, bevoegdheden en middelen voor het streekvervoer worden door het rijk naar de provincies gedecentraliseerd, waarbij het mogelijk blijft dat het gehele streekvervoer of een gedeelte ervan in een gebied door de provincie wordt gedecentraliseerd naar het gemeentelijke niveau.
- c De taken, bevoegdheden en middelen voor het doelgroepenvervoer blijven bij de gemeenten.
- d De taken, bevoegdheden en middelen voor het collectief vraagafhankelijk vervoer (CVV), niet zijnde doelgroepenvervoer, gaan naar de BOV- en BOS-gemeenten en de provincies.
- e De provincie coördineert op basis van het provinciale verkeers- en vervoerplan, en met inachtneming van de gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen, de noodzakelijke afstemming tussen het stads- en streekvervoer.
- f Gemeenten en provincies streven zoveel mogelijk integratie van het doelgroepenvervoer, collectief vraagafhankelijk vervoer en regulier openbaar vervoer na.
- g De verdere invulling van het collectief personenvervoer moet overigens worden gezien als een groeiproces, waarbij de implementatie van de adviezen van de Commissie Brokx een belangrijke rol zal vervullen en waarbij gaandeweg de ontwikkeling onvolkomenheden uit het model worden gehaald. De huidige BOV/BOS-structuur zal in dit kader ook nader worden onderzocht, waarbij het mogelijk is dat een aantal BOS-gemeenten afstand zal doen van het stadsvervoer.

Infrastructuur

Gewenste verdeling van taken

Het *rijk* is verantwoordelijk voor het landelijk net van rijkswegen, railinfrastructuur en rijkswaterwegen en daarnaast voor de luchtvaart.

Voor de aanleg van infrastructuur door de lagere overheden verstrekt het rijk nog op projectbasis bijdragen op grond van de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds (met ingang van 1994 in werking getreden).

Planning, aanleg, beheer en onderhoud van *provinciale* wegen en het reguleren van het verkeer op deze wegen zijn provinciale taken.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud van de lokale infrastructuur. In het Besluit Infrastructuurfonds wordt onder lokale infrastructuur het volgende verstaan: 'infrastructuur, gelegen binnen één gemeente en behorend tot die gemeente en met

een lokale functie'. Het gaat daarbij om wegen in de ruime zin, dus om fiets- en voetpaden, busbanen, bussluizen, lichte railinfrastructuur, waterwegen, maar ook om kunstwerken (zoals brug/duiker, viaduct, aquaduct of tunnel), busstation, carpoolplaats en P+R-voorziening, fietsenstalling en geluidswerende voorzieningen (bijvoorbeeld schermen).

Ten behoeve van planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud van de lokale infrastructuur en de regulering van het verkeer hierover zullen de gemeenten op adequate wijze invulling moeten geven aan en gebruik moeten maken van het instrumentarium dat zij tot hun beschikking hebben, waaronder de parkeerverordening, de verordening parkeerbelastingen, verkeersbesluiten en de algemene plaatselijke verordening.

Wat de *rijksbijdrage* aan de financiering van de infrastructuurprojecten betreft, zijn in de *BoN-gebieden* de Wet en het Besluit Infrastructuurfonds van kracht, waardoor afzonderlijke gemeenten niet meer in aanmerking komen voor aparte projectbeschikkingen. Alle financiële bijdragen voor infrastructuur lopen via het regionaal bestuur. De rijksbijdragen aan een BoN-gebied wordt gesplitst in twee geldstromen:

- a middelen ten behoeve van *grote infrastructuurprojecten* (kosten *f* 25 miljoen of meer). Ten aanzien van de grote projecten blijft de oude wijze van medefinanciering door het rijk van infrastructuurele werken gehandhaafd, namelijk op projectbasis;
- b middelen ten behoeve van overige (kleine) infrastructuurprojecten (kosten minder dan *f* 25 miljoen); *gebundelde doeluitkering*. Het regionaal bestuur bepaalt aan welke projecten uit het RVVP deze doeluitkering zal worden besteed.

Uitgaande van het decentralisatieakkoord verkeer en vervoer ziet de financiering van infrastructuurprojecten in de *niet-BoN-gebieden* er als volgt uit:

- a voor grote infrastructuurprojecten geldt grotendeels hetzelfde regime als voor de BoN-gebieden, met dien verstande dat provincies en gemeenten zelf de rijksbijdragen voor projecten aanvragen en ontvangen. Deze projecten dienen wel te zijn opgenomen in de provinciale respectievelijk gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen;
- b de middelen voor kleine infrastructuur (kosten minder dan *f* 25 miljoen) worden met ingang van 1998 door het rijk rechtstreeks naar gemeenten en provincies gedecentraliseerd via het Gemeente- en Provinciefonds. Gedurende de overgangsfase (1996 en 1997) is gekozen voor een structuur, waarbij een doeluitkering wordt verleend aan de provincies die deze – in goed samenspel met de gemeenten – verdelen over de projecten op basis van de bestaande provinciale en regionale verkeers- en vervoerplannen.

Overige

Daarnaast zorgt het *rijk* voor het juridisch instrumentarium (wetgeving) en levert het zijn aandeel in het gehele flankerend beleid, zoals prijsbeleid, stimulering OV-gebruik, verkeersveiligheidsbeleid, carpoolen, vervoersmanagement en dergelijke.

Ook de *provincies* leveren hun aandeel in het flankerend beleid, zoals locatiebeleid, stimulering OV- en fietsgebruik, carpoolen, vervoersmanagement en dergelijke. Daarnaast heeft de provincie, door middel van de Provinciale of Regionale Overlegorganen voor de Verkeersveiligheid (POV's/ROV's), coördinerende taken op het gebied van de stimulering van verkeersveiligheid.

De uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid is in sterke mate een *gemeentelijke* aangelegenheid. Het gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid zal zich voornamelijk richten op de weg (het streven naar de totstandkoming van *duurzaam veilige* verkeers- en vervoerssystemen) en de mens (via het onderwijs en via de handhaving). Ook de gemeenten leveren hun aandeel in het flankerend beleid door middel van het voeren van parkeer- en locatiebeleid, stimulering fiets- en OV-gebruik, carpoolen, vervoermanagement en dergelijke.

Toelichting

In de huidige taakverdeling wordt een aantal knelpunten onderkend. Dergelijke knelpunten zouden kunnen worden vertaald in een wijziging van de taakverdeling. Daarvan is afgezien. De belangrijkste reden daarvoor is dat de status van een dergelijke wijziging niet vergelijkbaar is met de wijzigingen die op het terrein van verkeer en vervoer in het verschiep liggen (implementatie decentralisatieakkoord) danwel recent tijdelijk zijn gerealiseerd via het in werking treden van de Kaderwet bestuur in verandering.

De volgende knelpunten zijn aan de orde gesteld.

a Handhaving

Voor de handhaving van het parkeerbeleid beschikken de gemeenten sinds 1991 over een belangrijk nieuw instrument: de gefiscaliseerde handhaving van het betaald parkeren, in het dagelijks spraakgebruik kortweg de 'fiscalisering'. Wanneer een automobilist te weinig of in het geheel niet heeft betaald bij de parkeermeter of automaat, dan krijgt deze geen boete, maar wordt alsnog parkeerbelasting plus een naheffingsaanslag opgelegd. De opbrengsten daarvan vloeien niet naar justitie, maar blijven bij de gemeente.

Gepleit wordt voor een verruiming van de fiscaliseringsmogelijkheden, waarbij onder andere gedacht wordt aan 'overige' parkeerovertredingen en wellicht ook andere verkeersovertredingen zoals snelheidsovertredingen, rijden door rood licht en dergelijke

a Integratie regulier en aanvullend openbaar vervoer

Op dit terrein liggen ten minste twee knelpunten: in de sfeer van de bevoegdheidsverdeling en in de financieringswijzen. In het decentralisatieakkoord is afgesproken dat in de niet-BoN-gebieden de provincie op basis van het provinciale verkeers- en vervoerplan, en met inachtneming van de gemeentelijke verkeers- en vervoerplannen, de noodzakelijke afstemming tussen stads- en streekvervoer coördineert. Daarnaast zal afstemming en integratie met het aanvullend openbaar vervoer, zoals doelgroepenvervoer en collectief vraagafhankelijk vervoer moeten plaatsvinden.

Ook zal de implementatie van de adviezen van de Commissie Brokx OV in de praktijk nog de nodige problemen kunnen opleveren.

c Wegbeheer/verkeersbeheersing door gemeenten, provincies en rijk

In de praktijk blijkt het soms lastig om het wegbeheer en de verkeersbeheersing, zoals gevoerd door gemeenten, provincies en rijk op elkaar af te stemmen.

Voor de verkeersbeheersing gaat het dan in het bijzonder om de aansluitingen van lokale wegen op provinciale en rijkswegen. Als voorbeeld kan de Amsterdamse situatie met een centrale stad en stadsdelen gelden, maar ook elders, waar sprake is van rijkswegen en/of provinciale wegen die door de bebouwde kom lopen, komen dergelijke problemen voor.

Wat het wegbeheer en onderhoud van wegen betreft, komt het voor dat beheer en onderhoud van de rijbaan voor rekening van de provincie komen, terwijl de gemeente binnen de bebouwde kom verantwoordelijk is voor eventueel trottoir, parkeerplaatsen en/of berm. Daarnaast zal de gemeente veelal ook worden aangesproken indien gebruikers van de weg een klacht hebben over de staat van onderhoud/het beheer van de weg.

Dit knelpunt lijkt in theorie gemakkelijk op te lossen door ook het beheer en onderhoud van de rijbaan over te dragen aan de gemeenten. De praktijk zal echter leren dat de rijksoverheid niet bijster enthousiast zal zijn opnieuw een herverdelingsoperatie te starten. De huidige Wet herverdeling wegen is pas na een zeer lang traject tot stand gekomen en in werking getreden.

4.11 MILIEU

Milieubeleid beperkt zich niet tot vergunningverlening en handhaving. Naast activiteiten op de deelterreinen bodem, afvalwaterbeheer en afval is de doorwerking van het milieubeleid in onder meer de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, verkeer en vervoer, en energie van essentieel belang voor het behalen van de doelstellingen. Van de overheid wordt door middel van bedrijfsinterne milieuzorg een voorbeeldfunctie verwacht. Milieucommunicatie vormt een belangrijk onderdeel van de instrumentenmix.

Op het terrein van milieu zijn het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen actief. Met het verschijnen van het Nationaal milieubeleidsplan in 1989 is gekozen voor partnership. De verschillende overheden dragen complementair de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en uitvoering van het milieubeleid. Elk van de overheden kent zijn eigen verplichtingen en bevoegdheden tot planvorming.

Voor het Rijk wordt naast het NMP-beleid gewezen op essentiële nota's als VINEX, het Structuurschema Groene Ruimte en het structuurschema Verkeer en Vervoer.

Provincies kennen op grond van de Wet milieubeheer de verplichting tot het maken van een milieubeleidsplan en het vaststellen van een provinciale milieuverordening (PMV).

Gemeenten zijn bevoegd tot het maken van een milieubeleidsplan en kennen op grond van de Wet milieubeheer alleen de verplichting tot het jaarlijks opstellen van het milieuprogramma en -verslag.

Het milieubeleidsterrein kenmerkt zich door een hoge regeldichtheid, zowel wettelijk als pseudo-wettelijk. Er is sprake van een grote hoeveelheid plannen en nota's. Milieubeleid is daarbij niet alleen terug te vinden in milieuplannen en -nota's, maar ook in plannen en nota's van andere beleidsterreinen. De hoge regeldruk, overlappende bevoegdheden en de grote hoeveelheid plannen en nota's hebben inmiddels tot de conclusie geleid dat partnership niet alleen kansen maar ook bedreigingen kan inhouden.

Samenvatting voorstellen

VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING

De systematiek van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm (IVB) leidt er toe dat sommige inrichtingen nu eens onder provinciaal, dan weer onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen. Het IVB zal moeten worden aangepast.

De Wet milieubeheer (Wm) heeft de integrale milieuvergunning geïntroduceerd, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) vormt nog steeds een uitzondering op de éénloket-gedachte. De integratie van beide wetten ligt voor de hand. In ieder geval is de overheveling van de Wvo-bevoegdheden voor lozings op het riool van provincie/waterschappen naar gemeenten gewenst nu de gemeentelijke lozingsverordening in 1996 deel zal gaan uitmaken van de Wm.

De provincie heeft de mogelijkheid om met de provinciale milieuverordening (PMV) milieu-kwaliteitseisen en/of instructieregels voor gemeenten vast te stellen. De bevoegdheden

van de provincie zijn op dit punt (te) algemeen geformuleerd. Een vaste afspraak tussen het IPO en de VNG is dat van de PMV een terughoudend gebruik wordt gemaakt.

BODEM- EN WATERBODEMBEHEER

Er is sprake van een ondoelmatige overlapping in overheidsbemoedening en een overlapping in bevoegdheden, wat blijkt uit een vergelijking tussen de Woningwet (Ww), Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en Wet bodembescherming (Wbb) enerzijds en Wm en Wbb anderzijds. Het is dringend gewenst dat de genoemde wetten beter op elkaar worden afgestemd en de taakverdeling tussen provincie en gemeenten wordt gebaseerd op de aanbevelingen van de werkgroep bodemsanering. In afwachting van aanpassing van de wetgeving kunnen provincies meer gebruik maken van de mogelijkheden om bevoegdheden van de Wbb te 'mandateren' of te delegeren aan gemeenten.

AFVALWATERBEHEER

De bevoegdheid van de provincie om ontheffing te verlenen van de zorgplicht afvalwater betekent een toestemming vooraf bij het maken van rioleringsplannen en werkt in de praktijk ondoelmatig uit. Het verdient aanbeveling om de invulling van de zorgplicht geheel aan gemeenten over te laten onder het reguliere toezicht van de inspectie milieuhygiene. Eventueel zou een provinciale toetsing kunnen bestaan uit een toetsing achteraf met de mogelijkheid om gemeentelijke besluiten in beroep aan te vechten.

Er wordt voorgesteld de planverplichting van de gemeente betreffende het rioolbeheer af te schaffen. De resterende zorgplicht laat de gemeenten vrij te kiezen hoe zij het rioolbeheer gestalte willen geven. Daarmee wordt een onnodige planstructuur opgeheven.

AFVAL

Afvalsturing verbrandbaar afval. Voor de verwerking van verbrandbaar afval is landelijke sturing het doelmatigst. Om dit mogelijk te maken zouden provincies afstand moeten doen van hun bevoegdheden rond regionale zelfvoorziening (zie hoofdstuk 10 Wm).

De provinciale milieuverordening als instrument voor de inzameling van huishoudelijk afval. Het verdient aanbeveling de afwegingen rond de implementatie van gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en het optimaliseren van die inzameling geheel over te laten aan gemeenten als overheidslaag die de kosten daarvan aan de burger moet doorberekenen.

De mogelijkheid van rechtstreeks werkende regels voor inrichtingen op het gebied van afvalpreventie (PMV). Het uit de Wm schrappen van de provinciale bevoegdheid tot het stellen van rechtstreeks werkende regels.

RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU

Taakverdeling en rolopvatting ten aanzien van het gebiedsgericht beleid. Als uitvloeisel van de Nunspeet-conferentie zal hierover nader overleg plaatsvinden, gericht op prioriteitsstelling en regie in onderling overleg tussen betrokken overheden en het wegnemen van knelpunten in wet en regelgeving (principe van subsidiariteit).

Bevoegdheden Wet geluidhinder (Wgh). Deregulering van de Wgh en kiezen voor afwegingen in het kader van de Wro (de Wgh is onderdeel van de tweede tranche MDW).

Geen aanleiding tot een principiële heroverweging van de taakverdeling

Binnen het milieubeleid bestaat bij geen van de overheden behoefte aan een principiële heroverweging van de bevoegdheidsverdeling. Slechts op onderdelen lijkt een aanpassing van wetgeving en daarmee een verschuiving van bevoegdheden gewenst.

Waarover in de praktijk wel regelmatig discussie plaatsvindt is de rolopvatting die de verschillende overheden bij de uitvoering van het milieubeleid hanteren. Het milieubeleid is meer dan het uitvoeren van een aantal wettelijke opdrachten en het toepassen van wettelijke bevoegdheden. Rijk, provincies en gemeenten zijn nagenoeg op alle beleidsterreinen actief. Het is niet gewenst en ook een illusie om te veronderstellen dat milieubeleid zodanig over de overheden verdeeld kan worden dat er geen sprake meer is van overlapping in bemoeienis.

Slechts de waterschappen hebben een duidelijk afgebakend werkterrein dat overigens ook weer raakvlakken met het werkterrein van provincies en gemeenten vertoont.

Eind 1994 heeft in Nunspeet een bestuurlijke conferentie plaatsgevonden. Deze conferentie had als thema 'Sturen op niveau'. De noodzaak van een andere sturingsfilosofie in de uitvoeringsfase van milieubeleid stond centraal. Knelpunten in de uitvoeringspraktijk kwamen aan de orde.

Een paar maatgevende conclusies zijn:

- Elk milieuprobleem heeft zijn eigen domein. Dit zegt nog niet zonder meer iets over de rolverdeling bij de beleidsbepaling en de uitvoering. Over die rolverdeling moeten duidelijke afspraken worden gemaakt.

- Essentieel voor de uitvoering van het milieubeleid is dat aan de uitvoerders voldoende ruimte wordt gegeven om prioriteiten te stellen. Er moet een omslag plaatsvinden van 'opdragen van de uitvoering' naar 'overlaten van beleid'.

De milieuproblemen moeten worden opgelost op het niveau waar zij spelen. Daarvoor is bij de andere overheden eigen beleidsontwikkeling nodig. Deze eigen beleidsontwikkeling heeft alleen kans van slagen als er ruimte wordt geboden om prioriteiten te stellen en als er in voldoende mate sprake is van deregulering en facilitering.

Er moet worden gewaakt voor de mogelijkheid dat de provincies in plaats van het Rijk gedetailleerde regels gaan uitvaardigen, waardoor de gemeentelijke beleidsruimte alleen maar kleiner wordt. Een goede coördinatie binnen de overheidskolom, zoals die nu onder andere gestalte krijgt via het DUIV-overleg, blijft nodig.

Gebiedsgericht beleid is een van de mogelijkheden om te komen tot een integrale aanpak waarbij prioriteiten worden gesteld door het bestuursniveau dat daarvoor, gelet op de toe te passen instrumenten, het meest in aanmerking komt.

- Er moet een verschuiving plaatsvinden van beleidsvorming naar facilitering.

Doordat zowel het rijks als het provinciale beleid ingrijpen in de gemeentelijke bevoegdheden en mogelijkheden, wordt de meeste kritiek op de rolopvatting van de verschillende overheden geuit door de gemeenten.

Regelmatig worden op basis van de Nunspeet-conclusies knelpunten in de uitvoeringspraktijk, die te maken hebben met rolopvatting en bevoegdheidsverdeling, nader besproken en zo mogelijk van oplossingen voorzien (zie de daarvoor geëigende DUIV-overlegstructuur, waaraan DGM, de Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG deelnemen).

De gemeentelijke rol

Op grond van de bevoegdheidsverdeling van de Wet milieubeheer zou verondersteld kunnen worden dat het zwaartepunt voor de uitvoering van het milieubeleid bij de provincies berust. In de praktijk blijkt het gemeentelijk aandeel echter aanzienlijk te zijn.

Het gemeentelijk milieubeleid vindt zijn basis in de specifiek gemeentelijke zorg voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en de rol die gemeenten vervullen als aanspreekpunt voor burger en bedrijf. Wat het eerste betreft wordt uitdrukkelijk gewezen op de verwevenheid van milieubeleid met andere beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, verkeer en vervoer en energie. Bij het laatste speelt de één-loketgedachte een belangrijke rol.

De gemeentelijke taakverdeling

Tegenover de kritiek vanuit gemeenten op rolopvattingen van andere overheden valt in de praktijk nog steeds twijfel te beluisteren over de mate waarin gemeenten en met name kleine gemeenten berekend zouden zijn op hun milieutaken. Deels laat deze twijfel zich uit de historie van taakverwaarlozing verklaren, deels is de twijfel gebaseerd op veronderstellingen rond draagkracht en noodzakelijke bestuurlijke en ambtelijke capaciteiten en deskundigheden, die pas bij gemeenten van een bepaalde omvang beschikbaar zouden komen.

Hoe dan ook, de uitvoering van het milieubeleid door gemeenten wordt door de inspectie milieuhygiëne en volksgezondheid nog steeds nauwlettend gevolgd. Er is sprake van een specifieke doeluitkering voor de milieutaken tot 1 januari 1998 (VOGM: Vervolg-bijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid). In het kader van de regeling worden eisen gesteld aan intergemeentelijke samenwerking.

Milieusamenwerking tussen gemeenten zal, ongeacht de gemeentelijke schaal en bestuurskracht, een rol bij de uitvoering van (onderdelen van) het milieubeleid blijven vervullen. Maatwerk naar milieutaak, omvang en vorm van samenwerking blijft het uitgangspunt.

Wel is gebleken dat de binding tussen bestuur en uitvoerende (ambtelijke) diensten van groot belang is. Er zou in dit verband meer onderscheid gemaakt moeten worden tussen het uitvoeren van milieubeleid en het regisseren van milieubeleid. Gemeenten kunnen met een betrekkelijk klein apparaat van hoog niveau een regiefunctie binnen het milieubeleid waarmaken zonder dat zij de volledige uitvoering voor hun rekening nemen. Voor de uitvoering doen zich tal van opties voor als intergemeentelijke samenwerking, uitbesteden, partnership, verzelfstandiging, privatisering en publiek-private samenwerking.

Omdat taakuitoefening van gemeenten in het komende jaar in het milieubeleid nog meer dan gemiddelde aandacht zal vragen, onderzoekt een adviesbureau op verzoek van de VNG in hoeverre het mogelijk is om de organisatieprincipes voor gemeentelijk milieubeleid beter in beeld te brengen. Gedacht wordt aan het ontwikkelen van een denkmodel, waarbinnen gemeenten afwegingen kunnen maken ten aanzien van zelfstandige taakuitoefening en de alternatieven daarvoor. De noodzaak van kwaliteit en kwaliteitsborging speelt een rol in het onderzoek.

Opties en knelpunten

Reeds eerder in deze paragraaf is betoogd dat er geen aanleiding is om de taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten ingrijpend te wijzigen. Toch doen zich bij de huidige taakverdeling knelpunten

voor. Aan deze knelpunten ligt de volgende basisgedachte ten grondslag.

- 1 Bij de geconstateerde overlapping in overheidsbemoeyenis op de verschillende onderdelen van het milieubeleidsterrein is het zaak te voorkomen dat de ene overheid op de stoel van de andere gaat zitten. De kracht van de provincie ligt in een op onderdelen op zichzelf staande taak (zie de rol van de provincie als bevoegd gezag Wm voor inrichtingen met een hoge milieubelasting) en, indien gewenst en doelmatig, in het scheppen van kaders waarbinnen gemeenten hun rol vervullen. Het gemeentelijk milieubeleid vindt zoals gesteld zijn basis in de specifiek gemeentelijke zorg voor de kwaliteit van woon- en leefomgeving en de rol die gemeenten vervullen als aanspreekpunt voor burger en bedrijf.
Overigens kan zich hierbij, afhankelijk van cultuur, bestuurskracht gemeenten, omvang van milieuproblematiek etc.; de nodige differentiatie voordoen. Voorbeeld: In de ene provincie ondersteunt de provincie naar tevredenheid het gemeentelijk ammoniakbeleid, terwijl in de andere provincie vrijwillige intergemeentelijke samenwerking hierin voorziet.
- 2 Er moet rekening worden gehouden met de eisen die vanuit de samenleving aan het functioneren van de overheid gesteld worden. Concreet moet overlapping in bevoegdheden voorkomen worden. Zoveel mogelijk wordt gewerkt met één loket.
Ook hierbij kan zich de nodige differentiatie voordoen. Voorbeeld: in een provincie delegeert de provincie voor de begeleiding van particuliere bodemsanering alleen aan de wat grotere gemeenten de bevoegdheden op grond van de Wbb, die daarmee als een loket kunnen fungeren voor het bedrijf dat zowel een milieuvergunning nodig heeft als toestemming voor een saneringsplan. Aan de delegatie liggen overwegingen van schaal en bestuurskracht ten grondslag.
- 3 Die overheid is primair beslissingsbevoegd die het geld moet genereren en investeren.

De gesignaleerde knelpunten worden per onderdeel genoemd, evenals een oplossing.

a Milieubeleid en het stellen van algemene regels

GEMEENTELIJKE TAAK

Gemeenten hebben geen wettelijke milieuplanverplichting. Anderzijds zullen gemeenten het milieubeleid veelal mee (moeten) nemen bij het maken van andere plannen, zoals het bestemmingsplan. Veel van het milieubeleid heeft ruimtelijke consequenties. Mobiliteitsbeleid met het daarbij behorende locatiebeleid en milieuzonering zijn slechts enkele voorbeelden.

PROVINCIALE TAAK

Provincies zijn verplicht tot het opstellen van een milieubeleidsplan en het maken van een provinciale milieuverordening.

RIJKSTAAK

Het Rijk stelt periodiek het Nationaal milieubeleidsplan vast, draagt zorg voor wetgeving en andere algemene regels.

b Bedrijfsgerichte taak

GEMEENTELIJKE TAAK

Om milieubelastende activiteiten van bedrijven tegen te gaan, moet worden voldaan aan de eisen

die zijn gesteld in de milieuvergunning. De gemeente is voor vergunningverlening aan bedrijven het bevoegd gezag, tenzij dit bij AMvB (Inrichtingen- en vergunningenbesluit) anders is bepaald. De taak van de gemeente is hoofdzakelijk het stellen van regels in milieuvergunningen, het registreren van meldingen en het handhaven van deze regels en meldingen. De APV kan als een aanvullend instrument benut worden voor activiteiten en inrichtingen, die niet onder de Wet milieubeheer vallen. Gemeenten moeten jaarlijks een verslag opstellen.

PROVINCIALE TAAK

De provincie is bevoegd gezag voor de vergunningverlening aan de zware milieuvvervuilers. Het motief van deskundigheid ligt hieraan ten grondslag. Daarnaast kan de provincie milieukwaliteitseisen en instructieregels voor de gemeentelijke vergunningverlening opnemen in de provinciale milieuverordening.

RIJKSTAAK

Het Rijk is eveneens belast met een deel van de vergunningverlening en handhaving (grote objecten) en kan bij AMvB algemene regels stellen voor inrichtingen met opheffing van de vergunningplicht of instructieregels voor de gemeentelijke vergunningverlening. Efficiency- winst voor gemeenten is één van de belangrijkste motieven voor de AMvB's. Wanneer gemeenten geen of minder tijd aan vergunningverlening hoeven te besteden, kunnen zij immers meer tijd vrijmaken voor handhaving en andere milieutaken.

KNELPUNT VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING

De systematiek van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm (IVB) leidt er toe dat sommige inrichtingen nu eens onder provinciaal, dan weer onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen. Het IVB zal moeten worden aangepast.

De Wet milieubeheer (Wm) heeft de integrale milieuvergunning geïntroduceerd, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) vormt nog steeds een uitzondering op de één-loket-gedachte. De integratie van beide wetten ligt voor de hand. In ieder geval is de overheveling van de Wvo-bevoegdheden voor lozingen op het riool van provincie/waterschappen naar gemeenten gewenst nu de gemeentelijke lozingsverordening in 1996 deel zal gaan uitmaken van de Wm.

De provincie heeft de mogelijkheid om met de provinciale milieuverordening (PMV) milieukwaliteitseisen en/of instructieregels voor gemeenten vast te stellen. De bevoegdheden van de provincie zijn op dit punt (te) algemeen geformuleerd. Een vaste afspraak tussen het IPO en de VNG is dat van de PMV een terughoudend gebruik wordt gemaakt.

c Bodem en waterbodembeheer

GEMEENTELIJKE TAAK

Bij grondverwerving, gronduitgifte, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing zien gemeenten toe op de kwaliteit van de bodem. Als beheerder van de fysieke ruimte moeten zij verantwoord omgaan met verontreinigde grond. De gemeente eist bodemonderzoek en kan eventueel saneringsvoorwaarden stellen bij de aanvraag van een bouwvergunning. Verder kan een onderzoeksverplichting worden gekoppeld aan de aanvraag om een milieuvergunning of aan de milieuvergunning.

Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer van de gemeentelijke waterbodems.

PROVINCIALE TAAK

De provincie is belast met het opstellen en het uitvoeren van een meerjarenprogramma bodemsanering. Zij kan ten laste van het overheidsbudget saneringen uitvoeren. Aan gemeenten wordt per saneringsgeval f 100.000,- en 10% van de resterende kosten in rekening gebracht. Op basis van de toekomstige saneringsparagraaf in de Wet bodembescherming zal de provincie saneringen van particulieren, waaronder de gemeente als grondeigenaar, begeleiden. In dat kader krijgt zij ook de bevoegdheid een saneringsbevel te geven.

Verder kan ook de provincie een onderzoeksverplichting koppelen aan de aanvraag om milieuvergunning of aan de milieuvergunning. De provincie oefent het toezicht uit op bodemonderzoek bij ruimtelijke orderingsprocedures.

RIJKSTAAK

Het Rijk stelt algemene regels. Verder vervult het Rijk een actieve rol bij bodemsaneringsprojecten waarbij de kosten meer dan f 10 miljoen bedragen.

KNELPUNT BODEM- EN WATERBODEMBEHEER

Er is sprake van een ondoelmatige overlapping in overheidsbemoeyenis en een overlapping in bevoegdheden, wat blijkt uit een vergelijking tussen de Woningwet (Ww), Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en Wet bodembescherming (Wbb) enerzijds en Wm en Wbb anderzijds. Het is dringend gewenst dat de genoemde wetten beter op elkaar worden afgestemd en de taakverdeling tussen provincie en gemeenten wordt gebaseerd op de aanbevelingen van de werkgroep bodemsanering. In afwachting van aanpassing van de wetgeving kunnen provincies meer gebruik maken van de mogelijkheden om bevoegdheden van de Wbb te 'mandateren' of te delegeren aan gemeenten.

d Bedrijfsinterne milieuzorg

Zowel het Rijk, de provincie als de gemeenten hebben een voorbeeldfunctie voor de eigen gebouwen en als opdrachtgever voor civieltechnische werken en bouwprojecten.

e Afvalwaterbeheer

GEMEENTELIJKE TAAK

De gemeente is verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer van de riolering. Zij stelt daartoe een rioleringsplan op en brengt bij de burgers rioolrechten in rekening.

Verder verleent de gemeente vergunning voor het lozen op de riolering. Bij zware milieuvervuilers wordt deze laatste bevoegdheid ingevuld door het waterschap op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Het waterschap verleent als zuiveringsbeheerder een vergunning voor het aansluiten van riolering op de zuivering.

PROVINCIALE TAAK

De provincie stelt een waterhuishoudingsplan op waarin aandacht wordt besteed aan de riolering, en is belast met het toezicht op de waterschappen. Verder is de provincie een verplichte overleginstantie bij het opstellen van het rioleringsplan.

KNELPUNT AFVALWATERBEHEER

De bevoegdheid van de provincie om ontheffing te verlenen van de zorgplicht afvalwater betekent een toestemming vooraf bij het maken van rioleringsplannen en werkt in de praktijk ondoelmatig uit. Het verdient aanbeveling om de invulling van de zorgplicht geheel aan gemeenten over te laten onder het reguliere toezicht van de inspectie milieuhygiene. Eventueel zou een provinciale toetsing kunnen bestaan uit een toetsing achteraf met de mogelijkheid om gemeentelijke besluiten in beroep aan te vechten.

Er wordt voorgesteld de planverplichting van de gemeente betreffende het rioolbeheer af te schaffen. De resterende zorgplicht laat de gemeenten vrij te kiezen hoe zij het rioolbeheer gestalte willen geven. Daarmee wordt een onnodige planstructuur opgeheven.

f Afvalstoffen

GEMEENTELIJKE TAAK

De gemeenten zijn belast met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en beschikken over een aanvullende bevoegdheid voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen. Daarbij kan de burger worden verplicht bepaalde componenten apart aan te bieden. De kosten worden gedekt door de reinigingsrechten of afvalstoffenheffing. Daarnaast spelen de gemeenten een belangrijke rol bij de preventie en hergebruik.

PROVINCIALE TAAK

De provincie stelt een Provinciaal afvalstoffenplan (PAP) vast. Dit plan is niet bindend, de gebiedsindeling waarbinnen het PAP moet worden uitgevoerd wordt echter wel dwingend voorgeschreven. De provincie kan in de provinciale milieuverordening nadere regels stellen voor verdere verwijdering en inzameling van huishoudelijk en bedrijfsafval. Deze regels zijn wel bindend voor gemeenten en bedrijven. De provincie geeft tevens vergunningen af voor de inzameling van bedrijfsafvalstoffen. Ook de provincie heeft een taak in het terugdringen door preventie en hergebruik van de afvalstroom.

RIJKSTAAK

Het Rijk stelt regels ten aanzien van preventie en hergebruik en daartoe onder meer convenanten met producenten (producentenverantwoordelijkheid).

KNELPUNT AFVAL

Afvalsturing verbrandbaar afval. Voor de verwerking van verbrandbaar afval is landelijke sturing het doelmatigst. Om dit mogelijk te maken zouden provincies afstand moeten doen van hun bevoegdheden rond regionale zelfvoorziening (zie hoofdstuk 10 Wm).

De provinciale milieuverordening als instrument voor de inzameling van huishoudelijk afval. Het verdient aanbeveling de afwegingen rond de implementatie van gescheiden inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en het optimaliseren van die inzameling geheel over te laten aan gemeenten als overheidslaag die de kosten daarvan aan de burger moet doorberekenen.

De mogelijkheid van rechtstreeks werkende regels voor inrichtingen op het gebied van afvalpreventie (PMV). Het uit de Wm schrappen van de provinciale bevoegdheid tot het stellen van rechtstreeks werkende regels.

g Ruimtelijke Ordening en Milieu

GEMEENTELIJKE TAAK

De gemeente stelt onder goedkeuring van de provincie de zonering van wegen en industrie-terreinen vast. De samenwerkende gemeenten ontvangen voor verkeerslawaaai gezamenlijk saneringsgelden van het Rijk. Daarnaast spelen milieu-aspecten een belangrijke rol bij het gebiedsgericht beleid. In een aantal gevallen neemt de gemeente het initiatief tot het opstellen van een milieu-effectrapportage.

PROVINCIALE TAAK

De provincie is belast met vergunningverlening, ontheffing hogere grenswaarden, saneringen en het aanwijzen van stiltegebieden. De provincie is het eerst verantwoordelijk voor het opstellen van een milieu-effectrapportage.

RIJKSTAAK

Het Rijk houdt zich bezig met bronbestrijding anders dan in inrichtingen, de zonering van vliegvelden op basis van de luchtvaartwet en het algemene gebiedsgericht beleid.

KNELPUNT WET GELUIDHINDER

De in de Wet geluidhinder (Wgh) opgenomen bevoegdheden zijn zeer gedetailleerd weergegeven. Deregulering van de Wgh en het kiezen voor afwegingen in het kader van de Wro liggen voor de hand. De Wgh is al aangemeld voor twee tranche van het Project marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

h Bouwen en Wonen

GEMEENTELIJKE TAAK

Gemeenten stellen een plan van aanpak duurzaam bouwen op ten aanzien van bouwwerken en, waar relevant, duurzame stedelijke ontwikkeling. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie voor de eigen gebouwen.

Het Rijk en de provincie hebben eveneens een voorbeeldfunctie voor de eigen gebouwen. Daarnaast stimuleren en faciliteren provincies onder meer gemeenten bij dit onderwerp.

i Verkeer en vervoer en milieu

GEMEENTELIJKE TAAK

Het integraal afwegen van milieu-aspecten in het verkeers- en vervoersbeleid, het opstellen van een verkeersmilieukaart, het saneren van verkeerslawaaai en de controle van en de rapportage over de luchtkwaliteit aan de provincie, zijn gemeentelijke taken.

Ook de provincie en het Rijk laten milieu-aspecten integraal meewegen in hun verkeers- en vervoersbeleid.

j Energie

GEMEENTELIJKE TAAK

Gemeenten voeren een energiebeleid. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de vergunningverlening, de ruimtelijke ordening, duurzaam bouwen en energiegebruik in scholen en gemeentelijke gebouwen.

PROVINCIALE TAAK

Sommige provincies stimuleren en faciliteren gemeenten op dit terrein. Daarnaast speelt het energieverbruik een rol in de provinciale milieuvergunningverlening.

RIJKSTAAK

Het energiebeleid van het Rijk komt vooral tot uitdrukking in het stellen van algemene regels, zoals de energieheffing, energieprestatienormen in het bouwbesluit, meerjarenafspraken energie en subsidiemaatregelen.

De energiedistributiebedrijven hebben een belangrijk functie. Zowel de provincie als de gemeenten participeren in deze bedrijven.

k Milieucommunicatie

GEMEENTELIJKE TAAK

Voorlichting en educatie ten aanzien van het beperken en voorkomen van milieuproblemen is een direct op de burger gerichte overheidstaak. De gemeente speelt hierin samen met particuliere organisaties en scholen een grote rol. De gemeente stelt daartoe een plan op. De lokale agenda 21 maakt hiervan deel uit.

Ook provincie en Rijk zijn nadrukkelijk op dit terrein actief.

4.12 VOLKSHUISVESTING EN BOUWZAKEN

Wonen is een eerste levensbehoefte. De bevordering van voldoende woongelegenheid rekent de Grondwet dan ook tot een taak van de overheid. De gemeente is verantwoordelijk voor voldoende woningen van een goede kwaliteit, die voor de doelgroep betaalbaar zijn en gesitueerd zijn op de juiste plaats. De zorg voor het dak boven het hoofd ligt in eerste instantie bij de burger zelf; de overheid treedt op waar deze niet zelfstandig daarin kan voorzien. Bij de uitvoering van deze taak wordt de gemeente geconfronteerd met een aantal hardnekkige problemen: er is een groot woningtekort, de subsidiemogelijkheden verminderen, de schaarste moet rechtvaardig worden verdeeld, de betaalbaarheid voor mensen met lage inkomens neemt af, de leefbaarheid in oudere en jongere wijken vraagt een beter beheer van woningen en hun omgeving, en hier en daar ontstaat segregatie. Deze moeilijkheden versterken elkaar. Oplossingen kunnen alleen worden gevonden door een beleid, waarin niet alleen alle volkshuisvestingsaspecten met elkaar in samenhang worden gebracht, maar ook andere beleidsterreinen zijn betrokken. Dat betekent integraal bestuur op gemeentelijk niveau. Daarvoor biedt de huidige taakverdeling over de bestuurslagen onvoldoende garanties.

Samenvatting voorstellen

De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale volkshuisvesting. Decentralisatie is een van de belangrijkste pijlers van de ordening in de volkshuisvesting, die is ontstaan na de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Integraal bestuur is een essentiële voorwaarde voor een adequate vormgeving van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Alle volkshuisvestingssubsidies – met name de woninggebonden en de locatiegebonden subsidies, de stadsvernieuwingssubsidies en de subsidies voor monumenten – dienen daarom door de gemeente te worden besteed. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen het verdelen van een budget over de gemeenten enerzijds (de budgetverdeling) en het daadwerkelijk verlenen van subsidies ten laste van het budget anderzijds (het budgethouderschap).

De verdeling van de subsidiebudgetten over de gemeenten is bij uitstek een taak voor de provincie. Daardoor is afstemming met bijvoorbeeld het ruimtelijke-ordeningsbeleid mogelijk. De daadwerkelijke besteding van de subsidies is een puur gemeentelijke taak. Daardoor is een integraal volkshuisvestingsbeleid mogelijk.

Reeds in gang gezet

De woonwagenwet wordt per 1 januari 1997 ingetrokken.

Bouwverordening

Op grond van de Woningwet stelt de gemeente een bouwverordening vast en verleent een aantal daarmee samenhangende vergunningen.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk is op grond van de Woningwet belast met de inspectie van de volkshuisvesting. De gemeente stelt de bouwverordening vast en verleent de volgende vergunningen: bouwvergunning, sloopvergunning, woonvergunning, gebruiksvergunning brandveiligheid, beoordelen van meldingen van het voornemen tot bouwen, aanschrijven tot (gesubsidieerde) verbeteringen, onbewoonbaar verklaren, verlenen vergunning tot hergebruik onbewoonbaar verklaarde woning, uitvoeren coördinatiebepalingen in relatie tot andere wetgeving.

Toelichting

Het vaststellen van bestemmingsplannen is een taak van de gemeente. Dat behoort ook het toetsen van bouwaanvragen te blijven. Het bouwbeleid dient gekoppeld te zijn aan het planologisch beleid. De gemeente toetst aanvragen om een bouwvergunning aan het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. Met betrekking tot enkele gespecialiseerde uitvoeringstaken kunnen de gemeenten naar behoefte onderling samenwerken.

Financiering van toegelaten instellingen

De gemeente kan door het deelnemen aan het Waarborgfonds sociale woningbouw (WSW) medewerking verlenen aan de financiering van toegelaten instellingen. De gemeente verleent medewerking aan de sanering van noodlijdende toegelaten instellingen door het Centraal fonds voor de volkshuisvesting (CFV).

Gewenste verdeling van taken

Het rijk en de deelnemende gemeenten zorgen voor 'de achtervang' van het WSW. Dat wil zeggen dat zij – indien nodig – verplicht zijn om renteloze leningen te verstrekken om liquiditeitsproblemen bij het fonds te voorkomen. Daartoe worden overigens eerst de deelnemende toegelaten instellingen aangesproken.

Daarnaast verleent de gemeente medewerking aan de sanering van toegelaten instellingen door het CFV, het solidariteitsfonds van en voor toegelaten instellingen. Indien de gemeente beleidsmatig verantwoordelijk geacht kan worden voor de problemen van een toegelaten instelling, zal het fonds haar daarop (financieel) aanspreken.

Toelichting

De gemeente hoeft geen actieve rol bij de financiering te spelen, omdat een goed alternatief aanwezig is. De gemeente kan een achtervangverklaring van het WSW ondertekenen. Daardoor kan een toegelaten instelling voor de borging van een kapitaalmarktlening bij het fonds terecht. Het fonds is primair een voorziening van de sector zelf. De kans dat de overheid (via de achtervang) moet bijspringen is daardoor minimaal.

Tegelijk met de 'brutering' zijn de taken van het fonds uitgebreid. Door middel van de brutering heeft het rijk de bestaande subsidieverplichtingen bij de sociale verhuurders afgekocht. Tegelijkertijd eiste het bij deze verhuurders uitstaande rijksleningen op. Daarmee moeten veel leningen opnieuw worden afgesloten en gegarandeerd. Tegelijk met de taakuitbreiding heeft het fonds de mogelijkheid geopend om de risico's van de huidige gemeentelijke leningen en garanties over te nemen. Hierdoor kan de bancaire relatie tussen de gemeente en toegelaten instellingen worden beëindigd. Gemeenten wordt geadviseerd om zelf geen leningen of garanties te verstrekken, omdat de risico's te groot zijn en de toezichtsrelatie met de toegelaten instelling onzuiver wordt. Het verstrekken

van leningen en garanties aan regionaal werkzame instellingen is zeer af te raden, omdat het toezicht door de gezamenlijke gemeenten moet worden uitgeoefend en daardoor gecompliceerd is. Zonder leningen en garanties hoeft de gemeente niet meer te vrezen voor aanspraken op grond van haar financiële betrokkenheid indien een armlastige toegelaten instelling wordt gesaneerd door het CFV.

Gehandicapten

Op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) draagt de gemeente zorg voor de verlening van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen.

Gewenste verdeling van taken

De gemeente stelt een subsidieverordening vast en verstrekt subsidies.

Gemeentelijk woningbedrijf

Op grond van de Woningwet kan de gemeente gesubsidieerde woningen bouwen, indien toegelaten instellingen onvoldoende in de woningbehoefte voorzien. Het beheer van deze woningen dient te geschieden in een gemeentelijke tak van dienst. Op grond van de Woningwet houdt het rijk toezicht op deze woningbedrijven.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk houdt toezicht op gemeentelijke woningbedrijven.

De gemeente is bevoegd tot het bouwen en beheren van woningen.

Toelichting

Gemeenten stoten hun woningbedrijven op grote schaal af. Na 1996 bestaat waarschijnlijk nog een gering aantal, dat bovendien van subsidies wordt uitgesloten. Oprichting van nieuwe gemeentelijke woningbedrijven is wel mogelijk, maar niet te verwachten. De woningbedrijven die niet privatiseren kunnen gemeentelijk blijven.

Grondbeleid

De gemeente voert het grondbeleid. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) stelt de gemeenteraad een exploitatieverordening vast. Daarin worden de voorwaarden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. De verordening is onderworpen aan de goedkeuring van gedeputeerde staten. Dit kan worden afgeschaft. De uitgewerkte passage over het grondbeleid is opgenomen in paragraaf 4.9 Ruimtelijke Ordening.

Hypotheekgarantie eigen woningen

De gemeente kan door deelneming aan het Waarborgfonds eigen woningen (WEW) medewerking verlenen aan de financiering door de eigenaar-bewoner.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk en de deelnemende gemeenten nemen deel in de achtervang van het WEW. Dat wil zeggen

dat zij – indien nodig – verplicht zijn renteloze leningen te verstrekken om liquiditeitsproblemen bij het fonds te voorkomen.

Toelichting

Tot 1995 namen rijk en gemeente ieder de helft van de verliezen van de zogenaamde gemeentegarantie voor hun rekening. Het WEW heeft deze activiteit vanaf 1995 overgenomen. Het WEW kan ook de risico's van bestaande garanties overnemen. Wij adviseren gemeenten niet langer zelf garanties aan particulieren te verstrekken. Een eigenaar-bewoner kan zijn lening laten garanderen door het WEW indien de gemeente een achtervangovereenkomst met het fonds heeft gesloten. In dat geval mag de gemeente zelf geen garantie meer verstrekken aan kopers die voldoen aan de normen van het WEW. Een gemeente die geen overeenkomst aangaat, mag wel nieuwe garanties verstrekken. Het risico komt dan echter volledig voor rekening van de gemeente. Het rijk neemt de helft van het verlies niet meer voor zijn rekening.

Individuele huursubsidie

Op grond van de Wet op de individuele huursubsidie is de gemeente belast met uitvoeringsmaatregelen. Vaststelling en uitkering van de subsidie geschieden door het rijk.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk stelt de hoogte van de subsidie vast en keert deze uit.
De gemeente zendt de aanvragen aan het rijk en brengt daarover advies uit.

Toelichting

De gemeente is belast met een belangrijk deel van de uitvoering van de Wet op de individuele huursubsidie. Een huurder zendt de aanvraag aan burgemeester en wethouders. Zij zenden de aanvraag, voorzien van hun advies, aan de minister. De gemeente controleert de bewoningsgegevens. Daarnaast voert zij het zogenaamde fiatteringsbeleid uit. Nieuwe aanvragen na woningtoewijzing mogen in beginsel een subsidiebedrag van f 300,- per maand niet te boven gaan. Indien dit wel het geval is, dienen burgemeester en wethouders daaraan hun fiat te geven. Indien zij fiatteren, moeten zij motiveren dat voor de aanvrager geen goedkopere passende woonruimte voorhanden is. De uitvoering van de wet geschiedt door de gemeente, maar loopt vaak via de verhuurders. Voor decentralisatie is geen aanleiding. De doelmatigheid wordt daarmee niet gediend en het financiële risico voor de gemeente is niet te beheersen, omdat gemeentelijke sturingsmiddelen ontbreken.

Locatiegebonden subsidies

Op grond van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) stelt het rijk voor de ontwikkeling van dure bouwlocaties subsidies beschikbaar aan de provincies ten behoeve van 18 stadsgewesten.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk verdeelt de BLS-budgetten over de provincies. De provincie verdeelt het provinciale budget over gemeenten op basis van uitvoeringscontracten. De gemeente besteedt de middelen.

Toelichting

Op grond van het BLS heeft het rijk met de zeven BoN-stadsgewesten contracten gesloten over de

subsiëring van te ontwikkelen bouwlocaties. Het geld voor de overige 18 in aanmerking komende stadsgewesten wordt door de provincies verdeeld. Het is nog niet duidelijk of de provincies het geld aan een individuele gemeente zullen geven. Evenmin is duidelijk of uitvoeringscontracten worden gesloten. In ieder geval is een provinciale verordening nodig. Het is gewenst dat niet de samenwerkingsverbanden, maar afzonderlijke gemeenten contractpartij van de provincie zijn en dus ontvanger van de middelen en dat zij bestedingsvrijheid hebben. Het kan gewenst zijn dat daaraan regionaal overleg vooraf gaat over bijvoorbeeld het ruimtelijke-orderings- en grondbeleid.

Monumenten en archeologie

Op grond van de Monumentenwet 1988 wijst de minister op advies van de gemeenteraad beschermde monumenten aan. Op grond van het Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten verstrekt het rijk subsidie ten behoeve van beschermde monumenten. Daartoe stelt de gemeente een meerjarenprogramma op. Op grond van het Besluit rijkssubsidiëring onderhoud monumenten subsidieert het rijk onderhoud van beschermde monumenten.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk is belast met de aanwijzing van beschermde monumenten en de verdeling van budgetten voor onderhoud en restauratie over de gemeenten.

De gemeente adviseert de minister over de aanwijzing van beschermde monumenten en stads- of dorpsgezichten en verleent vergunning inzake ingrepen aan beschermde monumenten. Daarnaast kan de gemeente een monumentenverordening vaststellen en is zij belast met de opstelling van een meerjarenprogramma restauratie en onderhoud beschermde monumenten en de verlening van subsidies voor onderhoud en restauratie.

Gemeenten kunnen op grond van de Monumentenwet onder meer een opgravingsbevoegdheid krijgen en vondstendepots onderhouden. In het kader van de uitwerking van het Verdrag van Valetta ligt het voor de hand om dezelfde bevoegdheidsverdeling te hanteren dan bij de monumentenzorg voor de gebouwde omgeving.

Toelichting

De decentralisatie van het monumentenbeleid is ingezet met de in 1989 in werking getreden Monumentenwet 1988. Het betreft hier door het rijk aangewezen monumenten. Ten behoeve van deze aanwijzing geeft de gemeenteraad advies. Het rijk verstrekt een tweetal subsidies voor beschermde monumenten: voor onderhoud en restauratie. Restauratiesubsidies worden verstrekt na tussenkomst van de gemeente. De gemeente stelt een meerjarenprogramma op en krijgt door het rijk een budget toegekend. Binnen deze budgetruimte wordt door het rijk subsidie verstrekt. Aanvragen worden door de gemeente beoordeeld en doorgezonden naar het rijk.

Stads- en dorpsvernieuwing

Op grond van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (WSDV) ontvangt de gemeente financiële middelen voor het voeren van een stads- en dorpsvernieuwingsbeleid. Fondsbeherende gemeenten ontvangen de middelen van het rijk, niet-fondsbeherende gemeenten van de provincie.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk verdeelt de middelen voor stadsvernieuwing over de fondsbeherende gemeenten en pro-

vincies. De provincie stelt een verordening ter verdeling van gelden over de niet-fondsbeherende gemeenten vast. Een fondsbeherende gemeente moet een subsidieverordening en een inspraakverordening vaststellen. Daarnaast kan de gemeente een leefmilieuverordening en een stadsvernieuwingsplan vaststellen.

Toelichting

Het aantal gemeenten dat rechtstreeks gelden van het rijk ontvangt, de zogenaamde fondsbeherende gemeenten, is klein. Zij krijgen echter het grootste deel van het geld. Voor de overige gemeenten is relatief weinig subsidie beschikbaar. Deze wordt uit doelmatigheidsoverwegingen door de provincie verdeeld (meestal op basis van tevoren in te dienen programma's). Deze gemeenten hoeven geen verordeningen vast te stellen. De gemeente beslist over het juridisch instrumentarium (leefmilieuverordening en stadsvernieuwingsplan) en besteedt daadwerkelijk de subsidies.

Toezicht op toegelaten instellingen

De gemeente houdt toezicht op lokaal en regionaal toegelaten instellingen op grond van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH).

Gewenste verdeling van taken

Het Rijk is uiteindelijk verantwoordelijk voor het toezicht op toegelaten instellingen. Het Rijk heeft daartoe een inspectiebevoegdheid en kan sancties opleggen. Het Rijk is belast met het direct toezicht op gemeentelijke woningbedrijven, landelijke toegelaten instellingen en regionaal toegelaten instellingen die de bestuurlijke regiogrenzen overschrijden. De gemeente heeft het direct toezicht op lokaal en regionaal toegelaten instellingen.

Toelichting

Op grond van het BBSH oefent de gemeente het eerste lijnstoezicht uit op het functioneren van de toegelaten instellingen. Uitgangspunt van het BBSH is lokaal toezicht. Het toezicht op regionaal toegelaten instellingen wordt uitgeoefend door de gemeenten waar de instelling haar woonplaats heeft, samen met de gemeenten waarin haar onroerende zaken zijn gelegen. De organisatie van het toezicht op regionaal toegelaten instellingen is maatwerk. Het is daarom aan te bevelen pragmatisch te werk te gaan en te zoeken naar een kleinschalige samenwerking met andere betrokken gemeenten. Een pragmatische aanpak sluit ook aan bij de praktijk. Toegelaten instellingen worden wel toegelaten in alle gemeente van een WGR-gebied, maar ontplooiën doorgaans nauwelijks activiteiten buiten de eigen gemeente. Het is daarom goed denkbaar dat de meest betrokken gemeenten in overleg het toezicht uitoefenen. Daarmee blijft het overleg over het toezicht beperkt tot de gemeenten die daadwerkelijk belang hebben bij het goed functioneren van de toegelaten instelling. Deze gemeenten zien daardoor beter kans de prestaties van de toegelaten instelling te toetsen aan de belangen van de plaatselijke volkshuisvesting. Bovendien is de kans groter dat met de toegelaten instelling gerichte afspraken kunnen worden gemaakt. Het is duidelijk dat goede onderlinge afspraken tussen de gemeenten en een regelmatig overleg vereisten zijn voor deze invulling van het toezicht. Dit geldt te meer naarmate toegelaten instellingen in een groter aantal gemeenten actief zijn.

Woninggebonden subsidies

Inhoud van de taak

Het budgetbeheer woninggebonden subsidies wordt op grond van het Besluit woninggebonden subsidies (BWS) uitgeoefend door gemeenten met 30.000 inwoners of meer, of door samenwerkingsverbanden van gemeenten (openbare lichamen). Ook subsidies voor het plaatsen van liften bij bestaande gebouwen en ter stimulering van duurzaam bouwen worden aan dezelfde budgetbeheerders uitgereikt.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk verdeelt het budget over de provincies.

De provincie verdeelt het budget over de gemeenten.

De gemeente besteedt het budget.

Toelichting

Nog 16 gemeenten zijn zelfstandig budgetbeheerder. Voor het overige vormen alle gemeenten regionale budgetbeheerders. Deze samenwerking is voorwaarde voor het budgetbeheer door gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners. In de praktijk beperken de samenwerkingsverbanden hun budgetbeherende taak meestal tot de hoofdlijnen: het openbaar lichaam verdeelt het budget over de gemeenten. Ook in onze voorbeeldverordening voor regionale budgetbeheerders houdt de gemeente vrijwel alle beleidsmatige bevoegdheden met betrekking tot de besteding van subsidies binnen de gemeente.

Vanaf 1995 heeft het rijk de subsidievoorwaarden en de subsidies drastisch verminderd. Het budgetbeheer wordt zeer eenvoudig. Er is geen enkele (bovenlokale) reden om het budgetbeheer verplicht op regionaal niveau te leggen. Het ligt juist zeer voor de hand om de gemeente met deze taak te belasten. In de praktijk werkt het nu feitelijk al zo. De regionale budgetbeheerder doet momenteel niet veel meer dan het verdelen van de middelen over de gemeenten. Deze verdeling kan in de toekomst door de provincie worden gedaan. Deze kan bovendien een goede relatie leggen met het beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening (streekplan; bouwlocaties). De provincie besteedt het geld echter niet; dat is de gemeentelijke taak. De rechtstreekse gemeenten blijven zelfstandig budgethouder.

Woonruimteverdeling

Inhoud van de taak

Op grond van de Huisvestingswet kan de gemeente beleid voeren op het gebied van de woonruimteverdeling en het behoud van de samenstelling van de woningvoorraad.

Gewenste verdeling van taken

Het rijk heeft een aanwijzingsbevoegdheid.

De provincie heeft een richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid. Zij kan gemeentelijke en regionale bindingseisen en hogere huur- en kooprijsgrenzen toestaan.

De gemeente kan een huisvestingsverordening vaststellen en verleent in dat geval de huisvestingsvergunning. In plaats daarvan of daarnaast kan de gemeente overeenkomsten met verhuurders sluiten. De gemeente verleent de onttrekkingsvergunning en de splitsingsvergunning.

Toelichting

De Huisvestingswet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een huisvestingsverordening vast te stellen, maar verplicht hem daartoe niet. Op grond van de wet kunnen ook overeenkomsten met verhuurders worden gesloten. Uitgangspunt van de wet is vrijheid van vestiging. Indien de situatie op de woningmarkt dat vergt, kan in bepaalde gevallen aan woningzoekenden de eis van economische of maatschappelijke gebondenheid worden gesteld. Dat kan in beginsel alleen op regionaal niveau, na overleg over en afstemming van het huisvestingsbeleid met andere gemeenten in de regio. Gedeputeerde staten moeten het stellen van bindingseisen en de omvang van de regio eerst goedkeuren. De provincie dient erop toe te zien dat de gemeentelijke verordening het provinciaal beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening niet doorkruist. Zij heeft daartoe een richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid.

Vanwege de regionale bindingseisen is overleg tussen de gemeenten over de afstemming van criteria nodig. Dit overleg is te beschouwen als een hulpstructuur. De provincie ziet erop toe dat de afstemming tussen gemeenten voldoende is en kan richtlijnen en aanwijzingen geven.

Woonschepen

Inhoud van de taak

Op grond van de Wet op woonwagens en woonschepen kan de gemeente ligplaatsen voor woonschepen aanwijzen.

Gewenste verdeling van taken

De gemeente wijst ligplaatsen voor woonschepen aan.

Toelichting

Naast het aanwijzen van ligplaatsen voor woonschepen op grond van de wet stelt de model-ligplaatsverordening de eis dat een ligplaats niet mag worden ingenomen zonder vergunning van burgemeester en wethouders. De gemeentelijke bemoeienis met woonschipbewoners is klein, te meer daar zij vrijwel uitsluitend eigenaar-bewoner zijn.

Woonwagens

Inhoud van de taak

Op grond van de Woonwagenwet dient de gemeente op haar grondgebied een openbaar centrum voor woonwagens in stand te houden. De provincie kan een woonwagenplan vaststellen, waarin gemeenten kunnen worden aangewezen die centra en standplaatsen tot stand moeten brengen. Op grond van het Besluit woninggebonden subsidies kan de provincie bepalen dat een bepaald deel van het budget voor woninggebonden subsidies door de budgetbeheerder dient te worden besteed aan woonwagens en standplaatsen ('oormerken').

Gewenste verdeling van taken

De gemeente is op dezelfde manier verantwoordelijk voor de totstandkoming van woonwagens en standplaatsen als voor woningen.

Toelichting

De huidige gemeentelijke werkzaamheden met betrekking tot woonwagens en standplaatsen kunnen als volgt worden samengevat: het plannen en aanleggen van nieuwe standplaatsen, het laten bouwen van huurwoonwagens, het toewijzen van standplaatsen en het verhuren, onderhouden en exploiteren van woonwagens en standplaatsen. In het verleden werden regionale woonwagencentra vaak door gemeenschappelijke regelingen beheerd. Door het deconcentratiebeleid wordt het aantal regelingen snel minder.

De Woonwagenwet wordt waarschijnlijk per 1 januari 1997 ingetrokken. Daarmee wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor woonwagens en standplaatsen dezelfde als voor woningen. De verantwoordelijkheid voor de bouw en exploitatie ligt op grond van het Besluit beheer sociale-huursector primair bij de toegelaten instellingen.

4.13 ECONOMISCHE ZAKEN

De omgeving van zowel ondernemingen, burgers als overheid verandert voortdurend sterk door technologische vernieuwing, ingrijpende veranderingen in de internationale economische orde en de liberalisatie van markten. Aan de aanbodzijde gelden scherpere concurrentieverhoudingen; aan de vraagzijde zijn afnemers veeleisender geworden en is de vraag naar produkten steeds gevarieerder en moeilijker voorspelbaar. De globaliserende economie dwingt de overheid ertoe te concurreren met andere landen wat betreft economische structuur en vestigings- en investeringsklimaat. Aan de andere kant biedt de globalisering ook nieuwe mogelijkheden op nieuwe afzetmarkten.

Maatregelen om de negatieve effecten van de gewijzigde economische situatie tegen te gaan zijn o.a. aangedragen in een Witboek uit 1993 van de Europese Commissie: *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw, wegen en uitdagingen*. De analyses van de commissie zijn meestal tamelijk abstract, maar bieden toch aanknopingspunten voor de lokale overheid. Een van de trends die de commissie signaleert is de decentralisatie van de economie. Het midden- en kleinbedrijf (MKB) beschikt over een flexibiliteit, efficiëntie en vermogen tot integratie die grote bedrijven trachten te imiteren. De kosten van transport en communicatie zijn sterk gedaald, waardoor de lokaties waar deelactiviteiten kunnen worden verricht zijn toegenomen. De decentralisatiebeweging wordt gestimuleerd door de beschikbaarheid van nieuwe technieken.

Ter bevordering van de werkgelegenheid denkt de commissie onder andere aan maatregelen gericht op vermindering van de kosten van laaggeschoolde arbeid, op permanent onderwijs, op herziening van het werkgelegenheidsbeleid (o.a. versterking van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling en de invoering van dienstencheques) en op 'decentralisatie en initiatief'. Regionale en lokale overheden kunnen lokale partnerschappen stimuleren op het gebied van voortgezette opleiding en bijscholing van werknemers in het MKB. De rol van verbanden tussen particuliere sector, arbeidsbemiddelingsdiensten en regionale en lokale overheden bij de werkgelegenheidsontwikkeling moet worden versterkt door decentralisatie van verantwoordelijkheden en middelen.

Samenvatting voorstellen

Een decentraliserende economie kan de lokale overheid de gelegenheid bieden om een grotere rol te spelen bij diverse thema's. De rijksoverheid heeft inmiddels een groot aantal maatregelen in gang gezet. Lokale overheden kunnen hiervan gebruik maken en hierbij aansluiten met vergelijkbare maatregelen. De meeste dynamiek op dit terrein komt momenteel van het grote-stedenbeleid. Uitgangspunt hierbij is dat de grote steden een 'loopplankfunctie' vervullen en dat er een doorvertaling plaatsvindt van maatregelen en afspraken naar alle gemeenten.

Werkgelegenheid en economie

Gewenste verdeling van taken

Het stimuleren van de economie en werkgelegenheid in Nederland is primair een taak van de nationale overheid. Het economisch beleid van gemeenten is sterk afhankelijk van het economisch beleid op nationaal niveau. Gemeenten kunnen op lokaal niveau een toegevoegde waarde genereren door o.a. de zorg voor infrastructuur, toerisme, ontwikkeling van bouwlocaties en het stimuleren van de werkgelegenheid. Afstemming met nabij gelegen gemeenten kan daarbij van belang zijn.

Toelichting

RIJKSBELEID

Het beleid van de rijksoverheid is momenteel gericht op:

- gematigde en gedifferentieerde loonkostenontwikkeling, verlaging van met name de op arbeid drukkende collectieve lasten, budgettaire consolidatie en inflatiebeheersing;
- versterking van de fysieke, technologische, fiscale en informatie-infrastructuur;
- stimuleren van dynamiek door verbeteren van de marktwerking, het ondernemingsklimaat en de investeringsmogelijkheden.

Door het rijk wordt aandacht besteed aan lastenverlichting. Ter vergroting van de kennisintensiteit van de Nederlandse economie wordt in de komende tijd veel geld uitgetrokken. Daarnaast wil het kabinet het klimaat voor ontwikkeling en onderzoek verbeteren, onder meer door verruiming van de fiscale mogelijkheid om goedkoper onderzoek en ontwikkeling te verrichten. Daarnaast is er aandacht voor het verbeteren van de toegankelijkheid voor kleine en middelgrote ondernemingen van het Technisch Ontwikkelingskrediet, waarbij de overheid deels de technologische ontwikkeling door een bedrijf voor haar rekening neemt. Ook is het rijksbeleid gericht op de verbetering van de bedrijfslocatieplanning en vergroting van de aandacht voor de ruimteproblematiek voor bedrijvigheid. Onderdeel hiervan is de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA). Doel van de stimuleringsregeling is het stimuleren van de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsterrinen en van de revitalisering van bestaande locaties.

Het midden- en kleinbedrijf wordt door het rijk gezien als de banenmotor van de economie waarin veel arbeidsplaatsen rond het niveau van het minimumloon worden geschapen. Het rijk wil de ruimte stimuleren voor ondernemerschap in algemene zin, voor starters en voor (door)groeiers. De voorgenomen maatregelen zijn gericht op verbetering van het fiscale klimaat, vermindering van de regeldruk, versterking van de kwaliteit van het ondernemerschap, vergroting van de financieringsmogelijkheden voor starters en doorgroeiers en op de kosten, kwaliteit en flexibiliteit van arbeid. Als voorgenomen maatregelen op dit laatste terrein worden onder andere genoemd: de verkleining van de WIG (verschil tussen bruto- en nettoloon) vooral voor de laagste lonen, dispensatie van het wettelijk minimumloon en fiscale loonkostenvermindering voor het leerlingwezen.

Naast de activiteiten van het huidige kabinet zijn er ook maatregelen die al eerder zijn geïnitieerd, zoals de KIM-regeling (kennisdragers in het midden- en kleinbedrijf). Kleine bedrijven krijgen subsidie als zij een pas afgestudeerde uit het hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs aannemen. Het huidige kabinet wil deze regeling verder uitbreiden.

GEMEENTELIJK BELEID

Het gemeentelijk beleid valt uiteen in:

- economische ontwikkelingsbeleid;
- marketing en acquisitie;
- arbeidsmarktbeleid;
- toerisme;
- markten en kermissen.

Het wettelijk kader wordt gevormd door de:

- Winkelsluitingswet;
- Huisvestingswet;
- Gemeentewet;
- Vestigingswet bedrijven;
- Vestigingswet detailhandel.

Een decentraliserende economie kan de lokale overheid de gelegenheid bieden om een grotere rol te spelen bij diverse thema's. De rijksoverheid heeft inmiddels een groot aantal maatregelen in gang gezet. Lokale overheden kunnen hiervan gebruik maken en hierbij aansluiten met vergelijkbare maatregelen. De meeste dynamiek op dit terrein komt momenteel van het grote-stedenbeleid. Uitgangspunt hierbij is dat de grote steden een 'loopplankfunctie' vervullen en dat er een doorvertaling plaatsvindt van maatregelen en afspraken naar alle gemeenten.

In het kader van het grote-stedenbeleid heeft het kabinet met de vier grote steden een convenant afgesloten, dat gericht is op het versterken van de economische en sociale functies van de steden. Binnen het thema 'Werk' zijn in het convenant onder meer maatregelen afgesproken die zich richten op het verbeteren van de randvoorwaarden voor de economische groei. Het rijk en de steden stellen een gezamenlijk Actieplan economie en werk op met als thema's:

- lokaties en bedrijfsomgeving;
- regelgeving en procedures;
- technologie, innovatie en kennis;
- fiscale faciliteiten;
- financiering en EU-structuurfondsen;
- toerisme.

Bij voorrang wordt een voorstel ontwikkeld voor deregulering gericht op het midden- en kleinbedrijf. Hierbij wordt aangesloten en zo nodig vooruitgelopen op de landelijke maatregelen uit het project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit. Daarnaast worden vóór 1 januari 1996 voorstellen onderzocht om met behulp van fiscale instrumenten de bedrijvigheid in de steden een extra impuls te geven.

In het kader van de Actieplannen economie en werk hebben de vier grote steden in mei 1995 projectlijsten ingediend. De benodigde middelen hiervoor moeten worden opgebracht door de steden, het rijk en derden. Het merendeel van het geld moet volgens de voorstellen worden besteed aan locaties en bedrijfsomgeving en aan toerisme. Andere projecten die zijn ingediend hebben betrekking op regelgeving en procedures, technologie en innovatie, fiscale faciliteiten en bedrijfsfinanciering. De steden claimen dat zij met deze voorstellen veel structurele en incidentele banen kunnen

scheppen en daarnaast bestaande werkgelegenheid kunnen behouden.

Projecten die de aandacht krijgen van de vier grote steden hebben betrekking op het (her)ontwikkelen van bedrijventerreinen, ontwikkelen van toeristische attracties, verbeteren van de infrastructuur, moderniseren van winkelgebieden en revitaliseren van de bedrijvigheid in oude wijken, oprichten van bedrijfsverzamelgebouwen, kringloopbedrijven, participatiemaatschappijen, servicestations voor ondernemers voor hun contacten met de overheid, starterscentra en teleservicecentra voor telewerken, ontwikkelen van een passengers terminal (cruisevaart), stimuleren van industrieel werk, ontwikkeling van scienceparken, vestigen van internationale scholen, stimuleren van het MKB in de oude stadswijken, voorzieningen voor startende ondernemers, oprichten van een fonds voor kapitaalverstrekking aan kennisintensieve starters, lastenverlichting van gemeentelijke heffingen voor het MKB, stimuleren van investeringen door het MKB in innovaties en de oprichting van een investeringsfonds.

De Actieplannen economie en werk worden nader uitgewerkt.

Inmiddels is een notitie over kansenzones opgesteld. Het gaat hierbij om gebieden in achterstandswijken waarin het bedrijven door regelvrijstelling en fiscale privileges aantrekkelijk wordt gemaakt zich daar te vestigen opdat de werkgelegenheid in de achterstandswijken toeneemt. Voorschriften waarvan vrijstelling in de rede ligt zijn: rijksbelastingen, gemeentelijke belastingen (ook rechten, heffingen en leges), erfpacht, werkgeverslasten, startersfaciliteiten, ruimtelijke en milieuvoorschriften zoals parkeermogelijkheden, welstandstoezicht etc. Daarnaast heeft men zich ook gebogen over innovatiecentra, over de aansluiting kennisinfrastructuur en stedelijke economie en over tariefdifferentiatie in de Onroerende Zaak Belasting (OZB).

Ook in het convenant dat de overige 15 gemeenten van het grote-stedenbeleid met het rijk hebben afgesloten komt de versterking van de economische basis van de steden aan de orde. Evenals de vier grote steden hebben deze 15 steden afgesproken om individuele Actieplannen economie en werk op te stellen. In het convenant is voor de thema's stadseconomie en leefbaarheid samen f 115 miljoen (gekapitaliseerd) beschikbaar gesteld. Begin dit jaar hebben de 15 steden individueel suggesties aangeleverd voor het grote-stedenbeleid, die voor een deel overeenkomen met de plannen van de vier grote steden. Daarnaast had een groot deel van de plannen betrekking op deregulering. Op het terrein van de stadseconomie werden voorstellen gedaan over de versoepeling van vestigingswetgeving, versoepeling van saneringsnormen voor bedrijfslocaties, meer vrijheid in detailhandelsbeleid, versnelling van de bodemsanering, differentiatiemogelijkheden bij de OZB, regelvrije zones en aanpassing van de bouwregelgeving.

Bij verschillende gemeenten vormen de voorstellen met betrekking tot versterking van de lokale economie slechts enkele van de vele voorstellen waarvan het merendeel betrekking heeft op leefbaarheid, veiligheid, onderwijs en het creëren van additioneel werk.

4.14 INTERNATIONALE SAMENWERKING

De grote internationale vraagstukken zijn ook lokale vraagstukken. Burgers ervaren de gevolgen het meest direct in hun eigen leefomgeving. Mondialisering en wegvallende grenzen zijn niet alleen verschijnselen waarvan men via de televisie kennis neemt; de komst van bijvoorbeeld migranten en asielzoekers brengt de multiculturele samenleving binnen in de gemeente. De vraag is dan ook niet zozeer of gemeenten zich met internationale aangelegenheden kunnen bezighouden, maar hoe.

Voorgeschiedenis

Lange tijd werd de rol van gemeenten in internationale contacten beperkt geacht. Veelal strekten ze ook niet verder dan de uitwisselingen met zustergemeenten via een Europese jumelage. Nog in het midden van de jaren '70 werden gemeentelijke uitgaven ten behoeve van projecten in ontwikkelingslanden door de provinciale toezichthouders niet toegestaan. In de tweede helft van de jaren '80 kwam daarin verandering. Bij de rijksoverheid ontstond het besef dat gemeenten kunnen bijdragen aan het tot stand brengen van een draagvlak bij burgers voor het buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Er kwam financiële en beleidsmatige steun voor activiteiten van gemeenten op dit terrein.

In de contacten met gemeenten in Midden- en Oost-Europa is na de omwentelingen daar een spectaculaire groei opgetreden. Van de verschillende programma's gericht op die gebieden wordt een deel ook beschikbaar gesteld voor activiteiten van gemeenten.

Mede als gevolg van de wijze waarop gemeenten inhoud geven aan hun internationale contacten hebben die contacten langzamerhand nog een andere dimensie gekregen. Door de activiteiten die gemeenten zijn gaan ontplooiën wordt duidelijk dat zij kunnen bijdragen aan het versterken van democratische processen en het versterken van het lokaal bestuur.

Gewenste verdeling van taken

De buitenlandse politiek is en blijft het primaat van de rijksoverheid. Internationale samenwerking is echter niet haar exclusieve domein. Gemeenten (en provincies) hebben geen toegewezen taken op dit terrein, maar kunnen wel zelfstandig internationale contacten aangaan en onderhouden. Een enkele maal is er discussie geweest tussen het rijk en de gemeenten over de aard van de internationale activiteiten van gemeenten. Dat speelde bijvoorbeeld voor het afschaffen van de apartheid, toen verschillende gemeenten een verdergaande boycot van Zuid-Afrikaanse producten wilden doorvoeren dan door de rijksoverheid wenselijk werd geacht. En na het verbreken van de ontwikkelingssamenwerking met Indonesië is aan de orde geweest op welke wijze gemeenten hun contacten al dan niet zouden kunnen voortzetten.

Tot structurele problemen leiden deze verschillende verantwoordelijkheden echter niet. Vele activiteiten van gemeenten worden financieel en beleidsmatig door de rijksoverheid ondersteund.

De provincies kunnen vooral een rol spelen in de voorwaardenscheppende sfeer op bovenlokaal niveau. Ondersteuning van de regionale COS-sen, Centra voor internationale samenwerking, is daartoe een geëigende vorm. Internationale contacten van provincies kunnen vooral een meerwaarde hebben als deze aansluiten bij de contacten van meerdere gemeenten in het betreffende gebied.

De taken van de gemeenten richten zich in hoofdzaak op twee doelstellingen.

- a Het vergroten van het draagvlak voor buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking
Als overheid die het dichtst bij de burger staat zijn gemeenten daartoe bij uitstek in staat. Op dat niveau kunnen van mens tot mens internationale uitwisselingen plaatsvinden. Zij hebben op dit terrein vooral een voorwaardenscheppende rol. Met verschillende instrumenten wordt lokaal de betrokkenheid van burgers bij internationale vraagstukken bevorderd. Subsidies en faciliteiten behoren hiertoe, maar ook het aangaan van officiële internationale gemeentecontacten kan een positief effect hebben.
- b Het bevorderen van democratische processen en het versterken van het lokaal bestuur elders in de wereld
Op nadrukkelijk verzoek van vele partnergemeenten in het buitenland stellen steeds meer gemeenten hun kennis en ervaring ter beschikking in de vorm van technische en bestuurlijke assistentie. Naast de middelen die daarvoor door de rijksoverheid beschikbaar worden gesteld, ondersteunen veel gemeenten deze activiteiten uit eigen middelen met financiën, personele capaciteit en/of in natura (computers, vuilniswagens etc.).

4.15 FINANCIËN EN BELASTINGEN

Voor een doelmatig openbaar bestuur is een doelmatige verdeling van taken over rijk, provincies en gemeenten van belang en daarmee een doelmatige verdeling van middelen. De mate waarin en de wijze waarop bij taken van medeoverheden centrale sturingsmogelijkheden blijven bestaan en de mate waarin medeoverheden vrij worden gelaten in het bepalen van het beleid en de besteding van de financiële middelen, zijn van belang voor het bepalen van de wijze waarop de bekostiging van taken het doelmatigst kan plaatsvinden.

Voor de bekostiging van gemeentelijke taken is in de Financiële-Verhoudingswet 1984 een voorkeursvolgorde opgenomen. Deze voorkeursvolgorde (1. eigen inkomsten, 2. algemene uitkering, 3. specifieke uitkeringen) is ingegeven vanuit het streven naar een zo goed mogelijke allocatie van beschikbare middelen, een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid voor uitgaven en inkomsten en zo gering mogelijke bureaucratielasten. Dat wil niet zeggen dat in alle gevallen bekostiging uit eigen belastingen of uit de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds te prefereren is boven specifieke uitkeringen. Vanuit andere overwegingen als centraal inkomensbeleid, evenwichtige economische ontwikkelingen of anderszins kan in bepaalde gevallen tot een andere uitkomst worden gekomen. Indien bijvoorbeeld gemeenten al hun taken uit eigen belastingen zouden moeten bekostigen, zou dit er toe leiden dat gemeenten met een relatief arme bevolking hun burgers relatief zwaar zouden moeten belasten, terwijl in 'rijke' gemeenten het omgekeerde het geval zou zijn (uitgaande van het streven naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau). Ook kan het zijn dat een bepaalde bekostigingsvorm om andere redenen, bijvoorbeeld verdeeltechnische redenen, niet mogelijk is.

Doelmatigheid van de algemene uitkeringen

Het rijk stelt in directe, expliciete zin geen voorwaarden aan de besteding van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en er is ook geen verantwoordingsverplichting aan het rijk. In materieel opzicht is de algemene uitkering grotendeels vastgelegd door verplichtingen die voor gemeenten voortvloeien uit wet- en regelgeving. Het verstrekken van de algemene uitkeringen gaat gepaard met een minimum aan bureaucratielasten. De verdeelstelsels brengen de gewenste verdeling op een globale wijze tot stand. De globale verdeling voorkomt dat het rijk onbedoeld invloed op het beleid van medeoverheden gaat uitoefenen. De doelmatigheidsprikkel ontstaat daar waar de medeoverheden de ruimte hebben zelf om afwegingen te maken binnen het totaal van hun algemene middelen die ze krijgen voor de bekostiging van autonome taken en medebewindstaken. Een goede verdeling van de beschikbare middelen is daarvoor overigens essentieel. Dan kan immers de inzet van middelen zoveel mogelijk op de lokale behoefte worden afgestemd, kunnen prioriteiten worden gesteld en kunnen dwarsverbanden tussen verschillende beleidsterreinen worden gelegd.

De algemene uitkeringen bevorderen in het algemeen een doelmatige afweging. Gemeenten wegen zelfstandig af in hoeverre zij middelen willen uittrekken voor bepaalde voorzieningen. Daarvoor is het evenwel noodzakelijk dat de verdeling van de middelen zo goed mogelijk aansluit dan wel aan kan sluiten bij de spreiding van de kosten over de gemeenten als gevolg van exogene factoren. Is dat niet het geval, terwijl de onderliggende regelgeving wel een bepaald voorzieningenniveau voorschrijft, dan kan dat betekenen dat gemeenten dit voorzieningenniveau alleen door samenwerking met andere gemeenten of ten koste van andere, eveneens noodzakelijke gemeentelijke voorzieningen kunnen

realiseren. Een gerichte verdeling via een specifieke uitkering kan in dat geval soms meer in de rede liggen dan bekostiging via de algemene uitkering. De ongelijkmatige spreiding van kosten als gevolg van exogene factoren is één van de argumenten om een specifieke uitkering te laten ontstaan of in stand te houden.

Een tweede voorbeeld waarbij soms niet voor bekostiging door middel van de algemene uitkering wordt gekozen is indien op centraal niveau (regering of parlement) de politieke wens bestaat om de beschikbare middelen gericht, naar eigen rijksprioriteiten en herkenbaar in te zetten. Niet de doelmatigheidsvraag staat dan voorop, maar de wens van centrale sturing. In zo'n situatie wordt soms een specifieke uitkering ingezet omdat dan de bestedingsrichting van de middelen kan worden voorgeschreven.

Het overhevelen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkeringen is vanuit doelmatigheids-oogpunt vooral zinvol in samenhang met een zekere afname van centrale sturing. Dan kan formele bestedingsvrijheid samengaan met materiële bestedingsvrijheid (ruimte voor eigen afwegingen door medeoverheden om de middelen op een wijze in te zetten die optimaal is toegesneden op de plaatselijke situatie). Dit laat overigens onverlet dat het omzetten van specifieke bekostiging in bekostiging uit algemene middelen leidt tot een afname van bureaucratielasten en daarom ook om die reden gewenst kan zijn.

De conclusie is dat een keuze voor bekostiging via de algemene uitkeringen vooronderstelt dat een globale verdeling van de middelen niet bezwaarlijk is. In die gevallen waarin dat wel het geval is, ligt het veeleer in de rede om te blijven bekostigen via een specifieke uitkering.

Doelmatigheid van specifieke uitkeringen

Naarmate het rijk meer greep wil houden op de besteding van de middelen en op het beleid, zijn specifieke uitkeringen ingewikkelder en brengen zij meer bureaucratielasten met zich. Binnen de bekostigingswijze van specifieke uitkeringen zijn diverse vormen te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er uitkeringen die op lumpsumbasis verstrekt worden. Het totale bedrag bij dergelijke soorten uitkeringen staat op voorhand vast. In de tweede plaats worden uitkeringen op basis van een normkostenvergoeding verstrekt, waarbij alleen de prijs is vastgesteld; de hoeveelheid is variabel. Ten slotte zijn er specifieke uitkeringen waarbij de werkelijke kosten worden vergoed op basis van declaraties van de medeoverheden.

De diversiteit aan eisen, de arbeidsinspanningen die deze met zich meebrengt en de sturing van de lokale toedeling door het rijk kunnen op gespannen voet staan met een doelmatige toedeling van middelen. Tegenover deze, vanuit doelmatigheidsoptiek, negatieve aspecten van specifieke uitkeringen staat dat, waar dat aan de orde is, tegemoet kan worden gekomen aan de politieke wens dat de middelen precies daar terecht komen waar de betreffende politiek verantwoordelijke vakminister dat noodzakelijk acht. Financiële verdeelproblemen uit hoofde van de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds en verspilling worden daardoor vermeden.

In de afgelopen jaren is er bij steeds meer specifieke uitkeringen een grotere doelmatigheidsprikkel ingebouwd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door meer te werken met normkostenuitkeringen in plaats van declaraties. Ook is er een verschuiving van planverplichtingen naar prestatieafspraken waar te nemen. In het kader van het grote-stedenbeleid bijvoorbeeld zijn in het convenant met de vier gro-

te steden prestatieafspraken opgenomen in ruil voor extra middelen. Dergelijke verschuivingen hebben evenwel op een groot aantal terreinen nog niet plaatsgevonden.

Voorts worden specifieke uitkeringen gebundeld in zogenaamde brede doeluitkeringen. Voorbeelden zijn de brede doeluitkeringen voor sociale vernieuwing, de gebundelde doeluitkeringen voor infrastructurele projecten kleiner dan f 25 miljoen en de stadsvernieuwingsmiddelen. De medeoverheden kunnen het beleid op deze beleidsterreinen in grote mate zelf bepalen. Doordat de bestedingsrichtingen waarvoor de uitkering wordt verstrekt ruim zijn omschreven, ontstaat een mate van bestedingsvrijheid. In combinatie met de mogelijkheid voor het rijk om de middelen gebiedsgericht in te zetten, kan dus in veel gevallen een doelmatige bekostiging met specifieke uitkeringen plaatsvinden.

Onderscheid algemene uitkeringen en specifieke uitkeringen diffuser

Het onderscheid tussen algemene uitkering en specifieke uitkeringen is in de afgelopen jaren diffuser geworden. Enerzijds is dit het gevolg van een toenemende aandacht voor de hiervoor genoemde brede doeluitkeringen en voor specifieke uitkeringen die minder op de input (de besteding), maar juist meer op de output (prestaties) zijn gericht. Anderzijds is dit het gevolg van overhevelingen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkeringen waarbij centrale sturing aanwezig blijft. Het spectrum bestaat dus niet alleen uit de algemene uitkeringen aan de ene kant en de specifieke uitkeringen aan de andere kant. Tussen deze twee bekostigingsvormen zijn tussenvormen ontstaan. Het diffuser worden van het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen laat overigens onverlet dat specifieke uitkeringen altijd ten principale van de algemene uitkeringen verschillen, omdat zij gepaard gaan met een verantwoordings- en controlerelatie tussen rijk en medeoverheden.

In de afgelopen jaren is het aandeel van de algemene uitkeringen in belang toegenomen ten koste van het aandeel van de specifieke uitkeringen. Hieruit mag echter niet automatisch worden afgeleid dat de mate van beleids- en bestedingsvrijheid daardoor eveneens is toegenomen. Een toename van het percentage algemene uitkeringen hoeft niet zonder meer gepaard te gaan met een dienovereenkomstige toename van de decentrale beleids- en bestedingsvrijheid. Evenmin hoeft een verhoging van het percentage specifieke uitkeringen gepaard te gaan met een dienovereenkomstige vermindering van de decentrale beleids- en bestedingsvrijheid (een stijging van het aantal bijstandgerechtigden leidt bijvoorbeeld tot een groter bedrag aan specifieke uitkeringen, maar verandert als zodanig niets aan de beleidsvrijheid van gemeenten). Steeds zullen de ontwikkelingen in de verhoudingen tussen de inkomstenbronnen afgezet dienen te worden tegen de mate van regulering waarmee medeoverheden te maken hebben. In die zin moet de wettelijke voorkeursvolgorde van de drie bekostigingswijzen (eerst het eigen belastinggebied, dan de algemene uitkeringen en ten slotte de specifieke uitkeringen) worden genuanceerd.

Gemeentelijke belastingen

Belang gemeentelijke belastingen als inkomstenbron

Op grond van de Gemeentewet en enkele bijzondere wetten kunnen gemeenten belastingen en rechten heffen. Belastingen onderscheiden zich van de rechten doordat daarbij geen sprake is van een rechtstreekse individuele tegenprestatie jegens de burger. Overigens worden de rechten in de Gemeentewet in juridische zin aan gemeentelijke belastingen gelijkgesteld. De inkomsten uit belasting- en

rechtenheffing bedroegen in 1993 ca. f 7,5 miljard. Dat is 12,8% van het totaal aan gemeentelijke inkomsten.¹ Dit betekent dat de belastingen en rechten een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten vormen.

Hoe verkrijgt de gemeente inkomsten uit gemeentelijke belastingen?

De Gemeentewet geeft ook aan op welke wijze gemeenten gemeentelijke belastingen kunnen heffen en welke gemeentelijke belastingen kunnen worden geheven. Daartoe dient de raad belastingverordeningen vast te stellen. In sommige gevallen kan de raad die bevoegdheid overdragen aan het college van burgemeester en wethouders of een commissie. In de belastingverordening moeten bepalingen worden opgenomen die voor de heffing en de invordering van de betreffende gemeentelijke belasting van belang zijn. Naast de bijzondere bepalingen daarover in de Gemeentewet is de gemeente bij de uitvoering van de belastingverordening gebonden aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen (heffing) en de Invorderingswet 1990 (invordering). Hieronder zal puntsgewijs worden aangegeven welke werkzaamheden (globaal) worden verricht in het kader van het uitvoeren van belastingverordeningen.

Uitvoeren belastingverordeningen

De uitvoering van de belastingverordening betreft het heffen en het invorderen van de belasting.

- verzamelen gegevens (aangiftebiljet, informatie vragen);
- opleggen aanslagen, nota's en dergelijke;
- toepassen wettelijke bepalingen (hardheidsclausule, verminderingen, kwijtscheldingsbesluiten van verhoging).

Om belasting te kunnen heffen, zijn gegevens nodig. Dit betreft een:

- objectenbestand;
- subjectenbestand;
- en een koppeling met o.a. GBA en Kadaster.

Het heffen van gemeentelijke belastingen is een taak van het college van burgemeester en wethouders (artikel 231 van de Gemeentewet juncto de Algemene wet inzake rijksbelastingen). Op grond van artikel 232 van de Gemeentewet kan de belastingverordening bepalen dat het college zijn bevoegdheden mag overdragen aan een gemeenteambtenaar. Dit betekent dat belastingheffing altijd een gemeentelijke aangelegenheid is. Uitbesteding is slechts mogelijk indien degene aan wie wordt uitbesteed is benoemd tot (onbezoldigd) gemeenteambtenaar.

Daarnaast gelden bepaalde bevoegdheden dan wel verplichtingen voor ambtenaren van de gemeentelijke belastingen. Hiervoor is ook de ambtenarenstatus een voorwaarde, alsmede een aanwijzing als ambtenaar van de gemeentelijke belastingen.

Afhankelijk van de soort belasting kan een taxateurs of controleurs nodig zijn. Deze werkzaamheden kunnen door derden worden verricht. De primaire verantwoordelijkheid blijft echter berusten bij het college van burgemeester en wethouders of de in zijn plaats getreden gemeenteambtenaar. Het bestandenbeheer kan op zichzelf worden uitbesteed aan derden. De verantwoordelijkheid voor een juiste belastingheffing blijft echter onverkort berusten bij het college van burgemeester en wethouders of de in zijn plaats getreden gemeenteambtenaar.

¹ f 58,7 miljard; rekeningcijfers 1993, ontleend aan de CBS-statistiek.

Bevoegd tot het invorderen van gemeentelijke belastingen is de betrokken, in artikel 212, tweede lid, van de Gemeentewet bedoelde gemeenteambtenaar. Op grond van artikel 232 van de Gemeentewet kan het college van burgemeester en wethouders een andere gemeenteambtenaar aanwijzen die de aanslagen verzendt. Dit betekent dat het invorderen slechts kan geschieden door gemeenteambtenaren. Uitbesteding van de werkzaamheden brengt dus een benoeming tot (onbezoldigd) ambtenaar met zich.

Gegevens leveren

Op grond van artikel 258 van de Gemeentewet dient de gemeente waardegegevens van gebouwde onroerende zaken te leveren aan het waterschap/de waterschappen binnen welk gebied de gemeente is gelegen. Dit is ten behoeve van de waterschapsomslag gebouwd.

Op grond van de Wet waardering onroerende zaken zal met ingang van 1 januari 1997 voor de heffing van onroerende-zaakbelastingen, de waterschapsomslagen gebouwd, (het huurwaardeforfait in) de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting de waarde van onroerende zaken uniform worden gewaardeerd. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de waardebepaling en stelt de waarde vast. In het op artikel 39 van de Wet waardering onroerende zaken gebaseerde Besluit kostenverrekening en gegevensuitwisseling zijn regels gesteld met betrekking tot het te registreren en te verstrekken gegevenspakket, de frequentie en de wijze van verstrekking. De gegevens dienen te worden verstrekt aan de rijksbelastingdienst en de waterschappen.

4.16 INFORMATIEVOORZIENING

Inleiding

Informatie is, naast personeel, organisatie en financiën, een belangrijk bestuursmiddel voor de uitvoering van gemeentelijke taken. In algemene zin geldt dat iedere gemeente zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de inrichting van de eigen informatievoorziening. Daarbij moet echter wel aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Gemeenten zijn geen op zichzelf staande eilanden. Zij moeten informatie kunnen uitwisselen met andere gemeenten, provincies, departementen en andere organisaties.

Deze informatierelaties met derden zijn aan verandering onderhevig als gevolg van een aantal ontwikkelingen. De inhoud van de gegevensuitwisseling met andere bestuurslagen wijzigt als gevolg van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de verruiming van het gemeentelijk takenpakket door decentralisatie. Daarnaast verandert de wijze waarop gegevens worden uitgewisseld als gevolg van de technologische ontwikkelingen. Informatiesystemen worden steeds vaker via netwerken aan elkaar gekoppeld. Dit maakt dat tijd en plaats voor de gegevensuitwisseling minder van belang worden. Tegelijkertijd wordt hierdoor de onderlinge verwevenheid tussen organisaties groter. De GBA is hiervan een belangrijk voorbeeld.

Informatie-infrastructuur

Gemeenten hebben een redelijke mate van vrijheid bij de inrichting van hun informatievoorziening, mits zij daarbij binnen bepaalde kaders blijven. De informatie-infrastructuur kan op verschillende niveaus worden beschouwd. Er is sprake van een infrastructuur binnen iedere gemeente, voor het gemeentelijk veld als geheel en ook voor de overheid als geheel. Steeds gaat het om die afspraken en voorzieningen die gemeenschappelijk zijn voor alle betrokkenen en niet slechts gericht zijn op een specifiek onderdeel of een specifieke doelgroep.

Welke zaken behoren nu tot de informatie-infrastructuur voor de overheid als geheel? De volgende componenten kunnen worden onderscheiden.

- *Gegevens*: veel gegevens die gemeenten bijhouden worden niet alleen door de gemeente zelf gebruikt, maar ook aan afnemers buiten de gemeente verstrekt (bijvoorbeeld GBA-gegevens worden geleverd aan de Belastingdienst, justitie, defensie etc.). Die gegevens behoren tot de informatie-infrastructuur op interbestuurlijk niveau. De Gemeenschappelijke Functionele Ontwerpen (GFO) die de VNG ontwikkelt richten zich met name op deze gegevens.
- *Communicatie*: onder de communicatie-infrastructuur worden de gemeenschappelijke voorzieningen verstaan die nodig zijn voor de uitwisseling van gegevens en berichten. Op het interbestuurlijk niveau veronderstelt dit een op elkaar aansluitend stelsel van (overheids)netwerken. Standardisatie van de technische communicatievoorzieningen is hiervoor noodzakelijk. Daarnaast is ook standardisatie van de uit te wisselen berichten van belang.

GemNet past in deze context. GemNet wordt een landelijk dekkende datacommunicatieinfrastructuur waarlangs gemeenten informatie kunnen uitwisselen met elkaar, andere bestuurslagen en derden. Hoofddoelstellingen van GemNet zijn standardisatie en kostenbeheersing. Er wordt naar gestreefd om alle externe datacommunicatie van gemeenten zoveel mogelijk via GemNet te laten verlopen.

- *Organisatie*: hieronder vallen ook juridische en financiële aspecten. De belangrijkste uitgangspunten op dit terrein zijn vastgelegd in artikel 119 Gemeentewet, het besluit Informatievoorziening Rijksdienst, de Beleidsnota's informatievoorziening openbare sector 1, 2 en 3 en de op-eenvolgende bestuursakkoorden. Hieronder wordt nader op deze uitgangspunten ingegaan.

Informatietechnologie ter versterking van functioneren gemeenten

Door middel van datacommunicatie is het mogelijk gegevens, die elders worden bijgehouden, direct beschikbaar te hebben in een ander informatiesysteem binnen de gemeente of desnoods in een ander deel van het land (of zelfs de wereld). De GBA zou in de huidige decentrale vorm nooit kunnen worden gerealiseerd zonder gebruik te maken van informatietechnologie. Gemeenten houden de persoonsgegevens van hun inwoners bij en wijzigingen in deze gegevens worden onmiddellijk en zonder menselijke tussenkomst aan afnemers doorgegeven. Naarmate gegevens, die gemeenten beheren, vaker aan derden worden verstrekt, worden ook hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de gegevens (actualiteit, juistheid, volledigheid, etc.). Bij de invoering van de GBA is dit als één van de belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen. Om de kwaliteit te kunnen waarborgen dienen gemeenten te beschikken over voldoende deskundigheid.

Informatietechnologie kan worden ingezet om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren. Het maakt de burgers in principe niet uit welk gemeentelijk onderdeel of welke bestuurslaag zorgdraagt voor bepaalde informatie of producten van de overheid, mits ze maar eenvoudig toegankelijk zijn. Vanuit dit gezichtspunt is het invoeren van geïntegreerde loketten op lokaal niveau, dicht bij de burger, het overwegen waard. Op één fysieke locatie binnen een gemeente (servicecentrum van de overheid) kan de burger diensten van de overheid krijgen, onafhankelijk van welke bestuurslaag voor de betreffende diensten verantwoordelijk is. Informatietechnologie is hierbij een onmisbaar hulpmiddel.

Informatietechnologie biedt mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming te vergroten. Op een aantal plaatsen worden hiertoe experimenten uitgevoerd met digitale panels en digitale debatten.

Informatietechnologie kan worden ingezet voor de ondersteuning van gemeentebestuurders en kan zo de kwaliteit van het bestuur versterken. Bestuurlijke informatiesystemen bieden hiervoor diverse mogelijkheden: het toegankelijk maken van diverse documenten, zoals raadsverslagen en gemeentelijke verordeningen; het beschikbaar stellen van beleids- en managementinformatie; het verbeteren van de informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld met behulp van elektronische post.

Informatietechnologie kan een aantal hulpmiddelen bieden om de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen gemeenten te optimaliseren. Bijvoorbeeld kan gebruik worden gemaakt van een bulletin board (elektronisch prikbord, waar vragen aan collega's uit andere gemeenten kunnen worden gesteld, antwoorden kunnen worden gegeven, bestanden kunnen worden uitgewisseld etc.). Informatietechnologie kan ook worden ingezet op terreinen waar gemeenten samenwerken bij de uitvoering van hun taken. Gegevens die door gemeenten worden beheerd en nodig zijn voor de uitvoering van een taak, kunnen via een netwerk op eenvoudige wijze voor het samenwerkingsverband toegankelijk worden gemaakt. Anderzijds kunnen gegevens die op het niveau van het samenwerkingsverband worden verzameld en bijgehouden direct aan de betreffende gemeenten beschikbaar worden gesteld. Hierdoor hebben de gemeenten betere mogelijkheden sturing te geven aan de uitvoering van taken waarvoor men met andere gemeenten samenwerkt.

Een voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking door informatietechnologie is het pilot-project 'Elektronische uitwisseling van milieugegevens'. In dit project heeft elektronische uitwisseling plaatsgevonden van bedrijfsgerelateerde handhavingsgegevens tussen handhavingspartners (naast gemeenten ook politie, waterschappen, provincies, milieu-inspecties) binnen een WGR-regio.

Vastgoedinformatievoorziening

Op het terrein van de vastgoedinformatie worden al geruime tijd inspanningen verricht door de VNG om het decentrale informatiebeheer gestalte te geven. Gemeenten zullen, meer dan voorheen, een spilfunctie vervullen voor het produceren, leveren, ontvangen en doorleveren van vastgoedinformatie. Verschuivingen van verantwoordelijkheden (onder andere WOZ, GBKN) binnen het vastgoedveld en de daardoor veranderende vervlechting van belangen liggen hier mede aan ten grondslag. Gemeenten zijn het distributieknooppunt voor vastgoedinformatie.

Voor de realisatie van een gemeentelijke vastgoedbalie speelt informatietechnologie een belangrijke rol. Bij de gemeentelijke vastgoedbalie moet men in de toekomst zowel gemeentelijke vastgoedinformatie als vastgoedinformatie van het Kadaster kunnen opvragen. Door gebruik te maken van datacommunicatie kan de gemeentelijke informatie (die vaak in verschillende informatiesystemen is opgeslagen) en de informatie van het Kadaster direct beschikbaar zijn.

Toekomstige inrichting informatievoorziening in gemeenten

Zoals gezegd is één van de belangrijke uitgangspunten dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening in hun organisatie. Ontwikkelingen zoals decentralisatie en de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie leiden tot een uitbreiding en verzwaring van het gemeentelijk takenpakket. Dit vindt zijn weerslag in de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de gemeentelijke informatievoorziening. Om bestaande en nieuwe gemeentelijke taken goed te kunnen uitvoeren zal de informatievoorziening goed op orde moeten zijn. Informatietechnologie kan hiervoor een belangrijk hulpmiddel zijn, maar stelt tegelijkertijd ook hogere eisen aan de inrichting van de informatievoorziening. Van essentieel belang is hierbij de vraag wat een gemeente minimaal aan capaciteit en deskundigheid op het terrein van A&I (automatisering en informatievoorziening) in huis moet hebben.

Informatieadviseurs/-analisten en automatiseringsmedewerkers komen vooral in grotere gemeenten voor. In kleinere gemeenten zijn deze taken ondergebracht bij een andere functie of wordt externe deskundigheid ingehuurd.

Ook voor de andere bovengenoemde functies geldt dat zij in kleinere gemeenten vaak worden gecombineerd. Het komt voor dat systeembeheer, applicatiebeheer, gegevensbeheer en de coördinatortaken in één hand zijn gebracht. Naast voordelen kleven hieraan ook een aantal bezwaren. Allereerst vereisen de verschillende taken, verschillende deskundigheden. Als één persoon een aantal uiteenlopende taken vervult op A&I-gebied, is het minder goed mogelijk dat hij op al die terreinen over voldoende deskundigheid beschikt. In de tweede plaats kunnen bepaalde taken in verband met functiescheiding beter niet door één persoon worden uitgevoerd. Tot slot is een gemeente waar (bijna) alle I&A-taken bij één persoon zijn ondergebracht erg kwetsbaar. Als deze persoon plotseling wegvalt en niemand hem kan vervangen, kan dit ernstige gevolgen hebben voor de gemeentelijke informatievoorziening.

4.17 PERSONEEL EN ORGANISATIE

Resultaat taakverdeling

Het personeels- en organisatiebeleid van een gemeente bouwt voort op het aan die organisatie toegewezen of door die organisatie gekozen takenpakket. Personeel en organisatie (P&O) is in die zin volgend. De wijze waarop de taken worden uitgevoerd is afhankelijk van de door de gemeente gekozen grondbeginselen waarop het P&O-beleid berust.

Rechtspositie

Op grond van de Ambtenarenwet 1929 is iedere gemeente individueel verantwoordelijk voor het goed uitoefenen van het werkgeverschap. Tot begin jaren negentig werd echter veel van de rechtspositie door de centrale overheid voorgeschreven. Met de sectoralisatie van het stelsel van arbeidsvoorwaardenoverleg is daaraan een eind gekomen: de bevoegdheden zijn nu grotendeels in handen van de gemeentelijke sector zelf. Overigens dient dit normalisatieproces verder te worden doorgezet. Op het gebied van pensioen (waaronder VUT) en sociale zekerheid moeten nog sectoralisatie en decentralisatie plaatsvinden.

De gemeenten vallen in toenemende mate onder dezelfde wetgeving als die voor de marktsector geldt. De specifieke positie voor de overheidswerkgever verdwijnt. Zo is onlangs de Wet op de Ondernemingsraden van toepassing geworden en komt het overheidspersoneel per 1 januari 1998 onder de werknemersverzekeringen.

Organisatie en uitbesteding

De wijze van organisatie van iedere gemeente is en blijft een eigen verantwoordelijkheid. Op deze wijze kan de organisatievorm worden gekozen die het best past bij het plaatselijke takenpakket en de plaatselijke cultuur. Daarbij is een belangrijk item in hoeverre een gemeente overgaat tot uitbesteding. Inmiddels wordt als vanzelfsprekend aanvaard dat niet alles wat tot het gemeentelijk takenpakket behoort door de eigen gemeentelijke organisatie wordt uitgevoerd. Overigens is voor de uitbestedende gemeente een belangrijk aandachtspunt hoe het uitbestede werk bestuurd en gecontroleerd kan worden. Daarbij hoeft niet alles door de gemeente zelf te worden gedaan, maar kan ook veel worden overgelaten aan de communicatie tussen de organisatie waaraan is uitbesteed en haar klanten: de burgers.

Verandering takenpakket

Bij de overdracht van taken naar de gemeente moeten de besturing en uitvoering van die taken ingepast worden in de bestaande gemeentelijke organisatie. Het is dan ook essentieel dat niet blinde lings een adagium als 'mens volgt functie' wordt gevolgd. Natuurlijk zal een gemeente ernstig bezien of degenen die de taak uitvoerden 'overgenomen' kunnen worden. Hun werkwijze en attitude moeten echter bij de gemeente passen. Uiteindelijk blijft het hier dus een beslissing van de individuele gemeente of (en zo ja, welk) personeel wordt overgenomen. Bij het afstaan van taken door de gemeente of bij uitbesteding is het vanzelfsprekend de taak van de

gemeentelijke werkgever om het personeel dat het werk bij hem deed op een goede en verantwoorde wijze te begeleiden naar een andere werkgever en/of nieuwe werkzaamheden.

De gemeente is gewone werkgever

De gemeente is een gewone werkgever, maar wel één met een politiek bestuur aan het hoofd van de organisatie. Dat betekent dat de gemeente in haar rol van werkgever niet veel verschilt van andere werkgevers in Nederland. Wel zal haar politiek bestuur van haar vragen om, daar waar politiek gewenst, een voorbeeldfunctie te vervullen. Vaak zal die voorbeeldfunctie overigens gelijk op lopen met het bedrijfsbelang. In dit verband kan onder andere gewezen worden op het emancipatiebeleid gericht op vrouwen en allochtonen.