

de Staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken,
mevrouw A.G.M. van de Vondervoort en
de Staatssecretaris van Financiën
te D E N H A A G

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO97/U1496	Rfv 14.40/001.004	30 september 1997
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
Van Zaalen		(070)3027224	
Onderwerp			
Periodiek onderhoudsrapport Gemeentefonds			
1998			

1. Inleiding

Bij brief van 16 september 1997 (FO97/U1496) verzoekt U de Raad voor de financiële verhoudingen om advies over het Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 1998 (POR-98), zoals dat aan de Tweede Kamer is aangeboden (TK 1997/98, 25610, nr. 1). U vraagt daarbij om advisering op korte termijn, zodat de Kamer nog vóór de behandeling van het Gemeentefonds, kan kennis nemen van het advies welke is voorzien voor 7, 8 en 9 oktober. De Raad voldoet hierbij aan dit verzoek. Het advies blijft beperkt tot enige hoofdzaken. In § 2 wordt vooral ingegaan op de systematiek van het periodiek onderhoud. Het onderhoudsproces moet zich nog uitkristalliseren; de Raad doet enige voorstellen over de bijdrage die hij naar zijn mening kan leveren. In § 3 worden enige opmerkingen gemaakt over de agenda voor 1998. Op de inhoud van de onderdelen wordt niet al te diep ingegaan. De Raad zal dat doen op het moment dat deze zaken actueel worden.

2. De systematiek van het onderhoud

Het uitgangspunt voor het periodiek onderhoud is het onderscheid in fasen: Signalering => Nader onderzoek => Implementatie. Elke fase omvat in principe één jaar; aan het eind afgesloten met een gedocumenteerd besluit over de voortgang. Over deze voortgang wordt overlegd met de Kamer. et deze opzet kan de Raad instemmen. De fasering en de afsluiting van elke fase met een duidelijk beslismoment zal de helderheid van het proces ten goede komen. Het schema is echter niet te strak te hanteren. Het moet mogelijk blijven om dringend noodzakelijke aanpassingen binnen drie jaar af te handelen, of voor grootscheepse kwesties meer tijd te nemen. Bij de uitwerking van de fasen meent de Raad echter enige kanttekeningen te moeten plaatsen. Het betreft met name het centrale beleidsinstrument (de scan) en de positie die voor de Raad is ingeruimd (de advisering).

De scan

In het POR-98 wordt het onderhoud vrijwel geheel opgehangen aan de 'scan'. Het is de bedoeling om jaarlijks per uitgavencluster de CBS-cijfers over de ontwikkeling van de netto-uitgaven te confronteren met de aan die cluster toegewezen onderdelen van het verdeelmodel. De cijfers zullen betrekking hebben op een groot aantal gemeenten. Met deze statistische analyse wilt U de verdeelstoornissen vroegtijdig signaleren, als het ware voordat de gemeenten in de problemen raken.

De Raad staat positief tegenover deze werkwijze. Problemen vermijden door knelpunten snel aan te pakken, is een goede doelstelling. Van een geregelde verzameling van kostengegevens zal in het algemeen het onderzoek op dit terrein zeer profiteren. De Raad betwijfelt echter of de scan, ondanks de belangrijke kwantitatieve informatie die ze zal verschaffen, geheel voldoende zal zijn voor een goede besluitvorming tijdens het onderhoudsproces. Hij meent dat er ook behoefte is aan andere, meer kwalitatieve informatie. Het POR geeft dit zelf ook aan door te wijzen op 'externe' signalen over kostenontwikkelingen (§ 3.6, p. 33 en § 5.4, p. 43). Deze worden echter enkel gezien als aanvullingen, interessante thema's die zijdelings kunnen worden opgepikt bij de scan. Het zijn geen zaken die een rol moeten spelen in de uiteindelijke beoordeling van het onderhoud. Systematische verzameling van deze signalen wordt niet voorgesteld.

De Raad meent dat het POR daardoor het belang van deze signalen onderschat. Externe informatie is naar zijn mening in alle stadia van onderzoek en besluitvorming onontbeerlijk. Zinnige probleemstellingen voor het kostenonderzoek komen niet vanzelf voort uit de cijfers van de scan, maar zijn te baseren op berichten van gemeenten en provincies, op beschouwingen van maatschappelijke en politieke trends, op bedrijfseconomisch onderzoek, op evaluaties van beleidsmaatregelen, enz. Bij de analyse is extra informatie nodig voor de keuze van de aspecten waarop zal worden ingezoomd en van de groepen van gemeenten die zullen worden vergeleken. Bij de interpretatie kan pas iets gezegd worden over 'insnoeren' en 'uitbuiken' als er achter de cijfers is gekeken, niet alleen naar de onderlinge effecten van uitgavenclusters maar ook naar bestuurlijke processen en beleidsinstrumenten. De scan zal de kwantitatieve dimensie van kostenontwikkelingen tonen, maar hij kan niet automatisch vaststellen of deze structureel van aard zijn. Voor beleidsbeslissingen is meer nodig. De cijfers moeten worden geïnterpreteerd, hun betekenis moet worden afgebakend op grond van aanvullende kwalitatieve informatie. Pas dan kan men komen tot afgewogen beslissingen.

Naar de mening van de Raad zal de agenda van het periodiek onderhoud, naast de scan, bepaald gaan worden door de 'externe informatie'. De scan zal een belangrijk instrument worden, maar de kracht zal niet zozeer liggen bij de signalering als wel bij de toetsing. Of een ontwikkeling relevant is en nader te onderzoeken, kan niet op louter kwantitatieve informatie worden beslist. Of die ontwikkeling algemeen geldig is en bij vele gemeenten wordt waargenomen, is wèl kwantitatief te toetsen. Of het beleid dan moet worden aangepast, is weer een andere zaak. Deze beperking doet niets af aan het nut van de scan. De Raad beveelt dan ook aan om dit instrument op zo kort mogelijke termijn operationeel te maken. Hij meent echter tegelijkertijd dat men de besluitvorming niet teveel moet ophangen aan de scan. Er is behoefte aan andersoortige informatie, aan een alternatieve kijk op de zaken, naast de resultaten van de scan. Het POR-98 geeft aan dit aspect nog te weinig aandacht.

De advisering

De Raad ziet bij het periodiek onderhoud voor zichzelf een actievere rol dan het POR aangeeft.

Een eerste aanduiding van de positie van de Raad geeft Figuur 1 (POR-98, p. 7). Het werkplan van de Raad wordt daar in relatie gebracht tot twee van de drie fasen van het onderhoudsproces. De figuur suggereert een betrokkenheid van de Raad bij zowel de onderzoeksfase (ijkpunten, maatstaven) als bij de implementatiefase (aanpassing verdeelmodel). De brief van de Minister van Binnenlandse Zaken van 10 september 1997 (FO97/U1427), waarbij het werkplan van de Rfv aan de Kamer wordt aangeboden, schetst echter een meer beperkte rol voor de Raad. Zo wordt vermeld dat “de Raad veelal om advies zal worden gevraagd over de uitwerking en operationalisering van beleidskeuzen die in een eerder stadium zijn gemaakt”. Verderop in de brief wordt gesteld “dat de Raad veelal advies zal worden gevraagd over zaken waarover op rijksniveau principe-beslissingen zijn genomen”. De Raad is daarentegen van mening dat hij als deskundig orgaan ook in de fase van het onderzoek een bijdrage kan leveren aan de voorbereiding van de politieke besluitvorming. De definitie van zijn rol, zoals weergegeven in Figuur 1 op p. 7 van het POR, sluit beter aan op de eigen visie van de Raad dan op de visie, zoals verwoord in de brief.

De POR geeft aan dat bij het periodiek onderhoud de beslissingen op rijksniveau voornamelijk gebaseerd zullen zijn op de scan-rapportages. Zoals uiteengezet acht de Raad dit niet geheel voldoende voor een goede besluitvorming in de drie fasen. Er is meer informatie nodig. De Raad meent dat hij ook in de signaleringsfase een eigen adviserende rol kan spelen door deze ‘externe informatie’ op een geordende wijze te verzamelen. Ter realisering van dit voornemen heeft de Raad een onderzoeksproject in voorbereiding. Het is daarbij niet de bedoeling om langs deze weg een doorgeefluik voor de opinies van belanghebbenden te openen. Het uitgangspunt blijft het verwerven van informatie en inzichten met algemene geldigheid. Alleen wordt in sterkere mate informatie ingewonnen ‘in het veld’, zodat een nuttige aanvulling op de statistische gegevens van de scan ontstaat.

De Raad is voornemens zijn opinies over een aantal onderwerpen jaarlijks in een voorjaarsrapportage te publiceren, uit te brengen in de maand april. Deze publicatie zal vervolgens aan U en aan de Kamer worden aangeboden.

Deze werkwijze houdt in dat de Raad niet alleen zal adviseren over zaken die op rijksniveau in principe reeds zijn beslist. De Minister meent in voornoemde brief dat het primaat van de politiek, een uitgangspunt van het nieuwe adviesstelsel, moet leiden tot een beperking van de advisering tot de eindfase van verdeelvraagstukken. De Raad meent daarentegen dat dit principe niet wordt geschaad, indien hij ook op een eerder tijdstip adviseert. De kwaliteit van de beslissingen zal naar zijn mening alleen maar toenemen, indien tijdig inhoudelijk gemotiveerde alternatieve informatie en alternatieve interpretaties ter tafel liggen. De Raad adviseert slechts, de beslissing blijft altijd bij de beheerders van de fondsen.

Samenvattend ziet de Raad zijn mogelijke inbreng in de verschillende fasen van het onderhoudsproces als volgt:

- Signalering: - Nadere analyse van voornemens op rijksniveau
 - Kanalisering van algemene informatie 'uit het veld' (bottom-up)
- Onderzoek: - Andere afwegingen op grond van voornoemde extra-informatie
 - Second opinion
- Implementatie - Uitwerking van nieuwe maatstaven
 - Aangeven van operationele alternatieven

3. De onderhoudsagenda voor 1998

De Raad plaatst bij de agenda voor 1998 (POR-98, p. 52-53) de volgende opmerkingen:

Onderwerp 2: Rekening

U acht een aanpassing van het rekening voor 1998 ongewenst; met het oog op 1999 laat U onderzoek verrichten. De Raad onderstreept het belang van dit onderzoek. Uit de Septemercirculaire Gemeentefonds 1997 (p. 21) blijkt dat het gemiddeld OZB-tarief momenteel, na schoning voor de onderdekking bij riolen en reiniging, f 14,- bedraagt. Dat is aanzienlijk onder het rekening van f 15,63. De Raad vermoedt dat dit samenhangt met een structurele stijging van de waarde van onroerende zaken. Is dit werkelijk zo, dan kan - uitgaand van de systematiek van het nieuwe Gemeentefonds - een aanpassing van het rekening in neerwaartse richting overwogen worden. Momenteel ontbreken over deze aangelegenheid de gegevens voor een definitief oordeel. Zodra de uitkomsten van de OZB-hertaxaties bekend zijn, kan de discussie over aanpassing van het rekening beginnen. Acht men deze wenselijk, dan is vervolgens de vraag aan de orde hoe een nieuw rekening bepaald moet worden. De Raad is voornemens zich in de komende maanden over deze vraagstukken een mening te vormen. Hoewel advisering op dit terrein niet in het werkplan is opgenomen, vereist het belang van deze zaak een actieve opstelling van de Raad. Het POR-98 vermeldt dat de beheerders de Kamer voorjaar 1998 informeren over dit onderwerp. De Raad gaat er van uit dat hij tevoren van de opinie van de beheerders kan kennis nemen, zodat hij zijn visie tijdig naar voren kan brengen.

Onderwerpen 7, 8, 9 en 12: Infrastructuur

De onderwerpen slechte bodem (nr. 12), oppervlakte bebouwde kom (nr. 8), geaccidenteerdheid (nr. 7) en wegen en vaarten (nr. 9) vormen één samenhangend complex dat men kan aanduiden met het etiket 'infrastructuur'. Voor een deel gaat het hierbij om de herziening van maatstaven, voor een ander deel om ijking van kosten. Momenteel behoort dit complex vooral tot het niet-geijkte deel van het Gemeentefonds. Sinds 1992 is hier veel verandering te constateren (herziening wegenbeheer, nieuw beleid t.a.v. riolen, verkeersvoorzieningen, etc.). Weliswaar concludeerde de Rgf begin 1996 dat de clusters Wegen en water nog redelijk werden afgedekt door de bestaande maatstaven, tegelijkertijd zag hij een aantal probleempunten. Nu steeds meer gemeenten de kosten van wegen en riolen op lange termijn in beheersplannen becijferd hebben, is er een beter zicht op de (stijgende) kosten. Een onderzoek met meer recente gegevens zou nieuw licht kunnen werpen op de

probleempunten. Deze overwegingen, gevoegd bij de invoering van nieuwe maatstaven, rechtvaardigen naar de mening van de Raad een actualisering en herziening van het ijkpunt.

De Raad is nog niet precies op de hoogte van de inhoud van onderwerp nr. 9, maar hij gaat ervan uit dat het daar genoemde onderzoek tenslotte zal uitmonden in zo'n ijkpunt. Hij stelt voor dit uit te breiden tot het geheel van de gemeentelijke infrastructuur, inclusief de riolen. Daarbij zou naast de verdeling ook aandacht moeten worden besteed aan de totale omvang van de kosten. Recente ramingen, bijvoorbeeld van de noodzakelijke uitgaven voor rioleringen, komen tot veel hogere investeringsbedragen dan enkele jaren geleden voldoende werd geacht.

De Raad pleit voor een geïntegreerde aanpak, waarbij het verdere onderzoek en de besluitvorming over dit complex worden gebundeld. Mogelijke vertragingen op onderdelen moeten daarbij geaccepteerd worden. Uitstel van bijvoorbeeld de invoering van de nieuwe maatstaf bodemgesteldheid van 1999 naar 2000 is in dit geval aanvaardbaar. De Raad zelf zal bij zijn advisering over de maatstaven slechte bodem en oppervlakte bebouwd zoveel mogelijk rekening houden met de genoemde samenhang.

Onderwerpen 10, 11 en 22: Bijstand

De algehele herziening van de bijstandsfinanciering (nr. 11) wordt momenteel onderzocht. Op welk moment een definitief besluit wordt genomen en hoe dit zal uitvallen, is nu nog niet te voorzien. In de agenda zijn twee onderwerpen afgesplitst, waarover op korte termijn beslist moet worden. Ten eerste eist de Invoeringswet Fw een nieuwe verdeling van de uitvoeringskosten (nr. 10) door een herziening van de maatstaf bijstandstrekkers 1995. Ten tweede is een herziening of overheveling van het budget voor de gemeentelijke bijstandstoeslagen gepland (nr. 22).

De Raad vreest dat door deze beide herzieningen een grote discontinuïteit in de verdeling van de bijstandsmiddelen kan ontstaan. Vermeden moet worden dat de kortetermijn maatregelen een verdeling te zien geven die afwijkt van de later in te voeren structurele verdeling van de bijstandsmiddelen. Er is kans op een zigzagbeweging met twee keer (mogelijk zelfs tegengestelde) herverdeleffecten. Het lijkt de Raad verstandig niet op de definitieve besluitvorming vooruit te lopen en bij de onderwerpen nrs. 10 en 22 voorlopig vast te houden aan de huidige situatie. De werking van de maatstaf bijstandstrekkers 1995 zou verlengd kunnen worden. Het toeslagenbudget zou tot aan de totale herziening van de bijstandsfinanciering kunnen worden ondergebracht in een specifieke uitkering. De Raad zal zich in de nabije toekomst buigen over de vorm van zo'n uitkering.

Onderwerpen 23 en 25: Fysiek milieu

Bij de onderwerpen 23 en 25 gaat het om de moeizame omzetting van integratieuitkeringen in nieuwe structurele verdelingen. Het betreft in beide gevallen onderdelen van de gemeentelijke uitgavencluster fysiek milieu, welke in 1992 niet kon worden geïjkt. Dit mede als gevolg van de grote dynamiek in de milieuwetgeving. Sindsdien zijn de gemeentelijke taken in dit veld aanzienlijk uitgebreid, diverse overhevelingen hebben plaatsgevonden of zijn aangekondigd (in 1998 bijvoorbeeld de VOGM-gelden).

Onder verwijzing naar deze omstandigheden heeft de Raad eerder in zijn advies over de verlichting van de lokale lasten (Rfv 16.13/001.002) aangeraden voor deze cluster een ijkingsonderzoek te starten. Deze aanbeveling wordt hier herhaald.

Omissies

De Raad heeft in de agenda voor 1998, naast dit ijkingsonderzoek voor de cluster fysiek milieu, nog enige andere projecten gemist.

Ten eerste ontbreekt de evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten in de agenda. Het is mogelijk dat de resultaten van deze evaluatie aanleiding kunnen geven tot herziening van de verdeling van de WVG-gelden. Dit kan voor individuele gemeenten aanzienlijke verschuivingen veroorzaken. Opvallend is dat deze herschikking van het Gemeentefonds niet vermeld is in de POR-agenda 1998 maar wèl in het werkplan van de Raad. Vanwege de aard en de omvang van het project had het volgens de Raad echter in de rede gelegen dit onderwerp ook op te nemen in de agenda.

Ten tweede wijst de Raad op de evaluatie van het Fonds Stadsvernieuwing. De verdeelsleutel van dit fonds werkt direct door in het nieuwe verdeelstelsel van het Gemeentefonds. Bij het onderhoud zal op wijzigingen op dit terrein gereageerd moeten worden. Hierbij geldt hetzelfde als bij de WVG. De Raad had verwacht dat ook de evaluatie van de stadsvernieuwing in de agenda vermeld zou zijn.

Tenslotte meent de Raad dat de ijking van de uitgavencluster Openbare orde en veiligheid geagendeerd had kunnen worden. Uit het werkplan van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is op te maken dat de organisatie van brandweer en rampenbestrijding in 1998 ter discussie zal staan. De Rob verwacht een adviesaanvraag over de vormgeving van deze organisatie en over de toedeling van verantwoordelijkheden aan Rijk, provincies en gemeenten. De Raad voor de financiële verhoudingen meent dat hierbij financiële aspecten ook aan de orde dienen te worden gesteld.

Een herschikking van de organisatie op dit terrein zal nopen tot een herijking van de middelentoewijzing. De Raad is voornemens in 1998 in samenhang met de advisering door de Rob aan deze zaak aandacht te besteden.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. mw ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris