

de minister van Binnenlandse zaken en  
Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris  
van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv 14.40/004.003	1 oktober 1998
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
S. Vroonhof		(070)3027217	
Onderwerp			
POR 1999 gemeentefonds en provinciefonds			

Geachte heer Peper en heer Vermeend,

## **1. Inleiding**

U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen bij brief van 15 september 1998 (F)98/U50278) gevraagd om commentaar over het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 1999 (POR-gf) en het Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 1999 (POR-pf). U verzoekt tevens dit commentaar tijdig te ontvangen, aangezien de behandeling door de Tweede Kamer van de begroting van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is voorzien op 6, 7 en 8 oktober as. De Raad voldoet hierbij aan uw verzoek.

Na de samenvatting in paragraaf 2 bespreekt de Raad in paragraaf 3 het POR-pf en vervolgens in paragraaf 4 het POR-gf. Paragraaf 5 bevat commentaar op een tweetal reacties van het kabinet op adviezen van de Raad. In paragraaf 6 gaat de Raad in op het werkprogramma 1999.

## **2. Samenvatting**

*U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen commentaar gevraagd over het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 1999 (POR-gf) en het Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 1999 (POR-pf).*

*De Raad spreekt zijn waardering uit voor het feit dat u nu naast het POR-gf ook een POR-pf uitbrengt. De Raad is het met u eens dat het nog te vroeg is om conclusies te trekken richting het verdeelstelsel over de sterk gestegen eigen belastinginkomsten van de provincies. Voor het vinden van een nieuwe maatstaf die voldoende inzicht geeft in de verschillen en kosten van het provinciale milieubeleid is het voor de Raad nog een vraag of een maatstaf warmtekrachtkoppeling hieraan zal voldoen. De Raad is bereid een onderzoek naar alternatieven te verrichten.*

*Naar aanleiding van de scan naar de gemeentelijke uitgaven in relatie tot de inkomsten per cluster uit het gemeentefonds beveelt de Raad vanwege de grote afwijking bij het cluster zorg en in het licht van het komende regeringsbeleid aan dit cluster nauwlettend te volgen.*

*De Raad is verbaasd over het afsplitsen van de uitgaven voor onderwijshuisvesting uit het cluster zorg. De Raad had een meer afgewogen redenering verwacht, aangezien de indeling in clusters op diverse overwegingen berust, zoals omvang en gemeenschappelijke kostendrijvers. De Raad overweegt met een afzonderlijke reactie hierover te komen.*

*De Raad dringt er bij het kabinet op aan gemeenten en provincies tijdig te informeren over de uitwerking van de nu nog beperkt inzichtelijke beleidsvoornemens, waarbij de Raad over diverse onderwerpen een adviesaanvraag verwacht.*

*U meldt dat u een belangrijke rol voor provincies en Rijk bij het stimuleren van de economie ziet weggelegd. Daarbij denkt u met name aan het regionaal economisch beleid en het grote stedenbeleid. De Raad wacht met belangstelling de reactie van de ministers van Economische zaken en voor het Grote Steden- en Integratiebeleid af.*

*De Raad neemt kennis van uw mededeling dat u nu geen uitspraak wilt doen over de toch enigszins principiële voorstellen van de Raad over het cumuleren van herverdeeleffecten. U loopt het risico dat uw uiteindelijke standpunt niet los zal worden gezien van de onvermijdelijke herverdeeleffecten, die in de meicirculaire 1999 zullen worden aangekondigd. Dit kan de principiële discussie over een beleidslijn die toch voor een langere periode moet worden vastgelegd, in de weg staan.*

*Met betrekking tot het werkprogramma 1999 van de Raad merkt de Raad op dat het onderwerp onderwijshuisvesting/klassenverkleining in het werkprogramma 1999 is opgenomen. Het bevreemdt de Raad echter dat u in de begeleidende brief bij de septembercirculaire, stelt dat de klassenverkleining een te simpel onderwerp is om de Raad advies over te vragen. Tenslotte constateert de Raad dat de vele nieuwe beleidsvoornemens van het kabinet niet tot het werkprogramma zijn doorgedrongen. De Raad verwacht dan ook een actualisering van het werkprogramma, dan wel diverse adviesaanvragen die niet in het werkprogramma zijn opgenomen.*

### **3.**

#### **Eerste Periodieke Onderhoudsrapport provinciefonds**

De Raad spreekt zijn waardering uit voor het feit dat u nu naast het POR-gf ook een POR-pf uitbrengt. Daarmee is ook aan die randvoorwaarde voldaan om beide nieuwe verdeelstelsels gestructureerd te volgen. Het POR-pf kent logisch een beperkte omvang. Het verdeelstelsel is immers globaler dan dat voor de gemeenten en er zijn ook maar 12 provincies tegen op dit moment 548 gemeenten.

De Raad vindt de conclusies uit de scan belangwekkend. De eigen belastinginkomsten van de provincies blijken sterk te zijn toegenomen. De Raad is het met u eens dat het nu nog te vroeg is om hieruit de conclusie te trekken dat het verdeelstelsel moet worden aangepast. Dat de vinger aan de pols moet worden gehouden staat voor de Raad wel vast. De Raad verwacht dan ook in de komende onderhoudsrapporten over de eventuele structurele extra middelen en de daaraan gekoppelde extra bestedingen meer informatie te verkrijgen.

In zijn advies van 7 augustus 1998 (Rfv 16.13/002.003) over de verdeling van de compensatiebedragen voor de afschaffing van de provinciale milieuleges heeft de Raad aangedrongen op het vinden van een alternatief voor de maatstaf Elektriciteitsverbruik. U geeft aan dat u wilt bezien of gegevens per provincies over warmte-krachtkoppeling te zijner tijd in het verdeelstelsel kunnen worden ingepast. Dit punt heeft u dan ook opgenomen in de onderhoudsagenda. In hoeverre een maatstaf warmte-krachtkoppeling voldoende inzicht geeft in de verschillen en kosten van het provinciale milieubeleid is voor de Raad nog een vraag. Mogelijk kunnen andere maatstaven hieraan beter voldoen. De Raad is uiteraard bereid een eventueel onderzoek hiernaar te verrichten.

Het tweede punt op de provinciale onderhoudsagenda is het beoordelen van de consequenties van de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord voor de verdeling. De Raad verwacht dat deze voornemens zullen leiden tot de nodige verdeelvraagstukken.

#### **4. Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 1999**

##### **4.1 De scan**

De uitkomsten van de scan zijn niet echt verrassend. De trends waren reeds in het rapport van de commissie Schouten "Financiële positie van de gemeenten verkend" zichtbaar. De Raad heeft geen bezwaar tegen het hanteren van een marge van circa  $f$  10,-- gulden per inwoner bij het beoordelen van verschillen tussen de netto-uitgaven en het deel van de algemene uitkering dat aan dat cluster wordt toegerekend. U stelt dat drie clusters buiten de genoemde marge vallen. De Raad merkt op dat ook voor drie andere clusters de marge in 1998 hoger is dan  $f$  10,--, namelijk 'groen', 'volkhuysvesting, ruimtelijke ordening en stadvernieuwing' en 'reiniging'. Bij de cluster reiniging kan dit het gevolg zijn van de Zalmsnip. Door een tariefsverlaging dalen de inkomsten en daardoor het saldo van de functie. De Raad vindt het voor de andere twee genoemde clusters vanwege de beperkte overschrijding van de marge overigens nog te vroeg om hieraan al conclusies te verbinden en wacht de resultaten van de scan in het POR-gf 2000 af.

De grote afwijking bij het cluster zorg schrijft u toe aan de verschillen in behandeling van met name de integratie-uitkeringen en de snelheid waarmee de gemeenten hun begrotingsindeling aanpassen aan de veranderende omstandigheden. De Raad kan uw verklaring op zich wel delen, maar wijst opnieuw naar de overeenkomst met het rapport van de commissie Schouten. De Raad is van mening dat, mede omdat in het cluster zorg als gevolg van het komende regeringsbeleid het nodige staat te gebeuren, dit cluster nauwlettend te volgen en signalen zo vroeg mogelijk op te pikken.

De verklaring van de hogere uitgaven voor kunst en ontspanning, namelijk dat deze uitgaven nog zullen worden aangepast aan de nieuwe verdeling van het gemeentefonds, vindt de Raad logisch. Ook vanwege het ontbreken van veel rijksregelgeving op die beleidsterreinen is het, vanuit het oogpunt van de gemeentelijke autonomie, raadzaam niet al te snel te reageren op mogelijke afwijkingen.

Het verzamelcluster wordt thans geïkt, zodat meer inzicht zal ontstaan op welke wijze de afzonderlijke clusters, infrastructuur, fysiek milieu, openbare orde en veiligheid en bestuursorganen en bestuursondersteuning in het verdeelstelsel moeten worden in gepast. Pas daarna is het zinvol deze onderdelen in de scan te betrekken.

## **4.2**

### **Splitsing cluster zorg**

Uit het POR-gf blijkt dat de voorgenomen afsplitsing van onderwijs van het cluster zorg haar beslag heeft gekregen. De afsplitsing is beperkt gebleven tot de uitgaven voor onderwijshuisvesting. Dit nieuwe cluster blijft daardoor beperkt tot één functie. In het afgeslankte cluster zorg blijven de overige uitgaven, die direct of indirect met onderwijs te maken hebben achter, zoals alle uitgaven die betrekking hebben op achterstandsbeleid. U beargumenteert de gepleegde knip vanwege het nu goed kunnen volgen van de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting na de decentralisatie en het makkelijker maken van de afgesproken monitoring. De Raad merkt op dat bij de indeling in clusters ook andere overwegingen een rol spelen. Een cluster moet niet een te smal beleidsterrein beslaan, omdat dan de bemoeienis van het Rijk met het gemeentelijk beleid te groot kan worden. Deze overweging pleit ervoor om ook de overige gemeentelijke onderwijsuitgaven in het cluster onderwijs mee te nemen. Een andere overweging bij de clustervorming is de aanwezigheid van gemeenschappelijke kostendrijvers. Een belangrijk deel van het gemeentelijk onderwijsbeleid dat uit de algemene uitkering moet worden bekostigd, heeft te maken met het wegwerken van achterstanden. Dit gegeven pleit er voor om die uitgaven in het cluster zorg te houden.

De Raad mist beide overwegingen in het POR-gf. Bovendien is de Raad verbaasd dat hij over een dergelijk onderwerp met principiële aspecten niet gehoord is. De tijd is nu te kort om over de afsplitsing een gefundeerd oordeel te geven, maar de Raad beziet de mogelijkheid om binnenkort alsnog met een afzonderlijke reactie hierover te komen.

## **4.3**

### **Beleidsvoornemens van het Rijk**

De in het POR-gf en trouwens ook die in het POR-pf opgenomen beleidsvoornemens bevatten na het verschijnen van het regeerakkoord weinig nieuws. De Raad begrijpt dat u en het kabinet als geheel er nog niet of nauwelijks in geslaagd zijn aanvullende informatie te geven over het met die beleidsvoornemens gemoeide bedrag en bijvoorbeeld de wijze van verstrekking (algemene of specifieke uitkering). Gelet op het feit dat het kabinet veel zaken met ingang van het jaar 2000 wil invoeren, gaat de tijd dringen. De gemeenten en provincies zullen tijdig moeten worden ingelicht. Bovendien verwacht de Raad over diverse onderwerpen een adviesaanvraag.

## **5.**

### **Reactie kabinet op twee adviezen van de Raad**

## **5.1**

### **Economische functie in het gemeentefonds**

In het POR-gf gaat u uitgebreid in het op het door de Raad uitgebrachte advies over de economische functie in het gemeentefonds (Rfv 14.40/003.005). U neemt het advies van de Raad over dat met de kosten van een meer stimulerend economisch beleid in het verdeelstelsel van het gemeentefonds geen rekening kan worden gehouden. De effecten van een bepaald economisch beleid overschrijden in het algemeen de gemeentegrenzen. De mogelijkheden voor gemeenten voor het voeren van beleid worden bovendien sterk beïnvloed door het beleid van Rijk en provincie. De Raad ziet dan ook bij de allocatie van de middelen voor economisch beleid voor die overheden een belangrijke rol weggelegd. Daartoe staan twee wegen open, namelijk door middel van een brede specifieke uitkering geheel of gedeeltelijk door tussenkomst van de provincies en via het provinciefonds. In zijn advies stelde de Raad in potentie enige voordelen te zien in het benutten van het provinciefonds en de kans op succes hoger in te schatten dan bij het gemeentefonds. Daarvoor is eerst nader onderzoek naar de mogelijkheden noodzakelijk. De Raad gaf aan bereid te zijn dat onderzoek ter hand te nemen.

U meldt dat ook u een belangrijke rol voor provincies en Rijk in deze ziet weggelegd. Daarbij denkt u met name aan het regionaal economisch beleid en het grote stedenbeleid. De Raad wacht met belangstelling de reactie van de ministers van Economische zaken en voor het Grote Steden- en Integratiebeleid af.

## **5.2**

### **Cumulatie herverdeeleffecten**

Op 16 april 1998 heeft de Raad u advies uitgebracht over het cumuleren van herverdeeleffecten. Zowel in het POR-gf als het POR-pf gaat u niet nader in op dit advies. In de Begroting van het gemeentefonds 1999 en de septembercirculaire provinciefonds 1998 geeft u overigens wel de door u te volgen procedure aan. De regering zal haar standpunt bepalen na het ontwikkelen van de ijkpunten voor het verzamelcluster. De Raad neemt kennis van uw procedurevoorstel, maar merkt wel het volgende op. U loopt het risico dat uw uiteindelijke standpunt niet los zal worden gezien van de onvermijdelijke herverdeeleffecten, die in de meicirculaire 1999 zullen worden aangekondigd. Dit kan de principiële discussie over een beleidslijn die toch voor een langere periode moet worden vastgelegd, in de weg staan.

## **6.**

### **Werkprogramma 1999 van de Raad**

Het in het POR-gf als hoofdstuk 5 opgenomen werkprogramma 1999 van de Raad is op enkele plaatsen gewijzigd ten opzichte van het concept dat u op 5 juni jl. aan de Raad voor commentaar had voorgelegd. Vier onderwerpen zijn geschrapt en een onderwerp is toegevoegd. Geschrapt zijn de financiële verhouding stadsprovincies, de overheveling van het zittend ziekenvervoer, de opvoedingsondersteuning en de mogelijke herziening van het ijkpunt groen. De eerste twee gaan niet door en het is logisch dat de Raad daarover niet meer wordt gevraagd. Het onderwerp opvoedingsondersteuning stond met het voorbehoud vanwege de kabinetsformatie genoemd. De Raad veronderstelt dat deze activiteit niet meer onder deze naam doorgaat, maar begrepen wordt in andere aandachtspunten gericht op jongeren. Het

ijkpunt groen is blijven steken in de fase signalering. Het toegevoegde onderwerp betreft de Wet Filo. Dit stond reeds vermeld in de werkprogramma's 1997 en 1998.

De Raad merkt op dat het onderwerp onderwijshuisvesting/klassenverkleining in het werkprogramma 1999 is opgenomen. Het komt dan vreemd over dat u in de brief, waarmee de Raad in kennis wordt gesteld van de septembercirculaire, opmerkt dat de klassenverkleining een te simpel onderwerp is om de Raad daarover advies te vragen.

De vele voornemens die na het verschijnen van het concept in juni, bekend zijn geworden, hebben niet geleid tot een actualisering cq. uitbreiding van het werkprogramma. De Raad verzoekt u de mogelijkheid te bezien van het alsnog actualiseren van het werkprogramma 1999. Een andere optie is met uw collegae in het kabinet te bespreken, welke beleidsvoornemens te zijner tijd alsnog voor advies aan de Raad zullen worden voorgelegd zonder formele opname in het werkprogramma 1999.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

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

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