

TRENDS IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

JAARRAPPORT 2000

MAART 2000

JAARRAPPORT 2000



De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is een onafhankelijk adviesorgaan voor regering en beide kamers der Staten-Generaal en adviseert over wetgeving en uitvoering inzake financiële verhoudingen in het bijzonder die van het Rijk met gemeenten en provincies.

De Raad voor de financiële verhoudingen bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden:

mevrouw A. van den Berg (voorzitter)
mevrouw A.G.M. van de Vondervoort (plv. voorzitter)
mevrouw J.M. Bijsterveldt-Vliegenthart
de heer mr. H.J.E. Bruins Slot
mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta
de heer mr. drs. A.J. Modderkolk
de heer ir. P.O. Vermeulen
de heer W.I.J.M. Vrijhoef
vacature

Raad voor de financiële verhoudingen
Kalvermarkt 53
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
telefoon 070-4267283
fax 070-4267625
E-mail: postbus-rfv@minbzk.nl
<http://www.rfv.nl>

INHOUD

Voorwoord		5
Deel 1	De volksvertegenwoordiger en de accountant: een schimmenspel van onuitgesproken verwachtingen	9
	<i>Bijdrage van drs. R.P. van Putten</i>	
Deel 2	Omvang van het belastinggebied van de decentrale overheden, een maat voor het decentralisatiegehalte?	19
Deel 3	Financiële verhouding en risicobeperking	33
Deel 4	Jaarverslag 1999 van de Raad voor de financiële verhoudingen	45
Bijlage 1	Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen	57
Bijlage 2	Overzicht van de door de Raad in 1999 uitgebrachte adviezen	59
Bijlage 3	Overzicht van de in het werkprogramma 1999 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen	93
Bijlage 4	Werkprogramma 1999 van de Raad	97
Bijlage 5	Samenstelling van het secretariaat op 31 december 1999	101

VOORWOORD

Jaarrapport 2000 inclusief Jaarverslag 1999

Voor u ligt het Jaarrapport 2000 van de Raad voor de financiële verhoudingen. Dit is alweer het derde jaarrapport van de Raad. Het is immers altijd mogelijk interessante onderwerpen voor het voetlicht te brengen, die (nog) niet direct concreet in adviezen behoeven te worden omgezet. Het jaarrapport is bij uitstek het podium waar de Raad dan gebruik van maakt.

In dit Jaarrapport 2000 is het Jaarverslag 1999 van de Raad opgenomen. Het Jaarrapport 2000 is vóór 1 april 2000 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Financiën aangeboden. Daarmee is voldaan aan de wet het jaarverslag binnen drie maanden na afloop van het jaar aan de ministers aan te bieden. De eerste twee jaarrapporten verschenen respectievelijk in juni 1998 en april 1999 en bevatten een verkorte versie van de jaarverslagen over het voorafgaande jaar. De formele jaarverslagen waren eerder reeds aan de ministers aangeboden.

Van de vier bijdragen in het Jaarrapport 1998 hebben er twee naderhand tot vervolgacties geleid. Het eigen onderzoek naar de kosten van wegen en water bij gemeenten heeft de Raad uiteraard gebruikt voor zijn advies over het ijkpunt. De bijdrage over de investeringskosten van riolering heeft via een symposium geleid tot een ongevraagd advies van de Raad. Dit advies heeft vervolgens een belangrijke rol gespeeld in de discussie in het kabinet en de Tweede Kamer over de gevolgen voor de lokale lastendruk.

De verhandeling over de relatie tussen de financiële verhouding en gemeentelijke herindeling in het Jaarrapport 1999 vormde de basis voor het advies van de Raad over een nieuwe maatstaf herindeling.

Drie bijdragen

Ook dit jaarrapport biedt weer een drietal volgens de Raad interessante bijdragen over trends in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen. De Raad vindt namelijk juist het snijvlak tussen de bestuurlijke en de financiële verhoudingen relevant voor discussie. Een goede verdeling van geld door het Rijk over gemeenten en provincies is immers afhankelijk van de gekozen bestuurlijke verhouding en zeggenschap.

De eerste bijdrage is van de hand van de heer drs. R.P. van Putten, werkzaam bij het

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voormalig lid van de gemeenteraad van Den Haag en voorzitter van de Haagse rekeningencommissie. De Raad vindt het namelijk belangrijk ook in een enkel geval als forum te dienen voor anderen. Hij heeft daarom de heer Van Putten gevraagd zijn visie te geven op de relatie tussen de volksvertegenwoordiger en de accountant. Dit onderwerp is niet alleen door de diverse affaires in de afgelopen jaren in discussie gekomen, maar het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (de commissie-Elzinga) geeft ook zeker extra input voor een positionering van de accountant. Voor de duidelijkheid: genoemde bijdrage is voor rekening en verantwoording van de heer Van Putten.

Aangezien steeds weer de discussie oplaait over de omvang van het lokale belastinggebied mede in het licht van een eventuele verdergaande decentralisatie, vindt de Raad het zinvol zijn visie hierover in dit jaarrapport op te nemen. Een eigen belastinggebied is vanwege de autonomie van de lokale overheden op zich onontbeerlijk. Dit betekent echter niet zonder meer dat een verhoging van het aandeel van de lokale belastingen in het geheel van de algemene dekkingsmiddelen vanuit de decentralisatiegedachte nodig is. Een uitbreiding van het fiscale instrumentarium kan daarbij wel van nut zijn. Later in het jaar (waarschijnlijk in juni 2000) zal de Raad in samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur een advies over verdere mogelijkheden voor decentralisatie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanbieden. Daarin zal de relatie met het lokale belastinggebied worden meegenomen. In dit jaarrapport neemt de Raad alvast een voorschot op het advies.

De Raad constateert dat in de financiële verhouding tussen het Rijk en de mede-overheden de gemeenten en provincies te maken krijgen met grotere risico's. Het is evident dat meer risico gelijk op moet gaan met meer beleidsvrijheid om die risico's te kunnen beperken. Op zich is dit standpunt ook bij het Rijk aanwezig getuige de opmars van zogenoemde bandbreedtemodellen. Toch blijkt dit niet de gehele oplossing. Juist als er van diverse kanten vanuit het Rijk richting gemeenten en provincies dergelijke regelingen aan de orde zijn, kunnen zij mede door de cumulatie in problemen komen. De Raad ziet hier nadrukkelijk een verantwoordelijkheid voor het kabinet met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend bewindspersoon. Hij realiseert zich dat zijn bijdrage in dit jaarrapport niet in alle consequenties volledig is uitgewerkt. Dit biedt dan ook extra ruimte voor verdere discussie. Het onderwerp is daar belangrijk genoeg voor.

De Raad hoopt met de drie bijdragen in dit jaarrapport de diverse discussies op gang te brengen dan wel verder op weg te helpen. De adviezen van de Raad hebben tot doel de besluitvorming binnen het kabinet en het parlement te beïnvloeden. Gezien de reactie

op de 23 adviezen in 1999 constateert de Raad dat dit in het algemeen ook lukt. Vanwege het belang van een gezonde en verantwoorde financiële verhouding zal de Raad ook in 2000 gevraagd en zo nodig ongevraagd het kabinet en het parlement van advies dienen.



A. van den Berg
voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen
Maart 2000



DE VOLKSVERTEGENWOORDIGER EN DE ACCOUNTANT: EEN SCHIMMENSPEL VAN ONUITGESPROKEN VERWACHTINGEN

Drs. R.P. van Putten

GEMEENTEWET ARTIKEL 213

1. De raad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van vermogenswaarden van de gemeente. Deze regels dienen onder meer te waarborgen dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de administratie en het beheer worden getoetst.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, voorzien in de aanwijzing van een of meer accountants als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met het onderzoek van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening alsmede met het ter zake uitbrengen van een verslag, dat behalve de verklaring bij de jaarrekening bevindingen bevat over de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid.
3. Accountants als bedoeld in het tweede lid kunnen in gemeentelijke dienst worden aangesteld. In dat geval worden zij door de raad benoemd, geschorst en ontslagen. Artikel 101, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

1 Inleiding

“Het openbaar bestuur in Nederland heeft een traditie hoog te houden als het gaat om het zorgvuldig beheer van publieke middelen. Er is sprake van een redelijk groot vertrouwen in het functioneren van de *checks* en *balances* die zijn verankerd in de organisatie van gemeenten en provincies. Beheer en verantwoording spelen zich af in relatief open procedures en zijn omgeven met voldoende waarborgen van democratische controle. Er is transparantie ten aanzien van de publieke geldstromen en er is sprake van een bestuurscultuur waarin beginselen van fatsoenlijk omgaan met gemeenschapsgeld domineren. Fraude en corruptie gedijen daardoor niet en zeker niet gedurende langere tijd.”

Dit zijn de doorgaans onuitgesproken gedachten van bestuurlijk Nederland over hoe het openbaar bestuur omgaat met gemeenschapsgeld. We scheppen er niet over op en we plaatsen er ook wel eens kanttekeningen bij, maar als we aan een buitenlander een beeld zouden moeten schetsen van hoe Nederland er op dit gebied voorstaat, doen we

het toch wel zo'n beetje op deze manier.

Toch lijken er af en toe ook barsten zichtbaar te worden in het ogenschijnlijk solide bouwwerk van het financieel beheer en de verantwoording daarover bij gemeenten en provincies (op welk deel van het openbaar bestuur deze bijdrage zich concentreert). Het zijn altijd weer de incidenten (en niet zozeer de onderliggende ontwikkelingen) die voedsel geven aan twijfels over hoe de zaken er nu echt voorstaan. Of het nu gaat om de risicovolle bankierspraktijk van de provincie Zuid-Holland, de late ontdekking van fraude bij de Parkeerdienst Amsterdam en het GVB, de tekortschietende controle op besteding van geld uit de Europese sociale fondsen of het gebrek aan openheid en transparantie omtrent de uitgaven voor representatie van het college van b. en w. van Rotterdam. Steeds komen dan vergelijkbare vragen aan de orde. Is er voldoende toezicht geweest? Waren de spelregels wel helder? Zijn administratieve procedures goed toegepast? Zijn risico's goed ingeschat? Heeft de accountantscontrole goed gefunctioneerd? Heeft deze heldere signalen opgeleverd voor het bestuur? Is er iets met die signalen gedaan?

Incidenten worden nog wel eens afgedaan als kleine ontsporingen in een omvangrijke dienstregeling, en soms zelfs als bewijs dat ons bestel goed functioneert: uiteindelijk komt dit soort zaken toch maar naar buiten.

Dit lijkt een iets te optimistische benadering. Eerder is sprake van een zeurende twijfel en misschien ook een teruglopend vertrouwen in het functioneren van het controle- en verantwoordingsproces bij provincies en gemeenten. In die context zijn incidenten het klokgelui dat oproept tot bewustzijn. Daarom is er aanleiding om ook eens meer fundamenteel te kijken naar mogelijke weeffouten in het systeem van checks en balances in het proces van verantwoording over publieke middelen.

2 Het verantwoordingsproces volgens de boekjes

In deze bijdrage wil ik een 'schouw' houden van ontwikkelingen en verschijnselen die risico's opleveren voor het functioneren van de verantwoordingsprocessen bij gemeenten en provincies. Daarbij concentreer ik me op de hoofdrolspelers: het gekozen bestuur (gemeenteraad of provinciale staten), het dagelijks bestuur (colleges van b. en w. of GS), de ambtelijke organisatie en de accountant.

In hoofdlijnen werkt het verantwoordingsstelsel als volgt. Het dagelijks bestuur (college van b. en w. of GS) van een gemeente of provincie doet op grond van een door de volksvertegenwoordiging goedgekeurde begroting uitgaven en zorgt voor ontvangsten. Deze uitgaven en ontvangsten komen tot stand binnen het kader van wettelijke en administratieve spelregels. De dagelijkse uitvoering van de begroting is opgedragen aan een ambtelijk apparaat dat onder de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur functioneert. Over de geldstromen legt het dagelijks bestuur door middel van een rekening (en jaarverslag) verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. Deze verantwoording wordt voorzien van een oordeel van

een accountant over het gevoerde financieel beheer en over de getrouwheid van de rekening. Rekening en accountantsoordeel worden door de gemeenteraad of provinciale staten beoordeeld en besproken met college van b. en w. of GS. Dit proces mondt uit in een vaststelling van de rekening door de volksvertegenwoordiging, waarmee tevens décharge verleend wordt aan het dagelijks bestuur. Tot zover de formele procesgang.

Het verantwoordingsproces heeft, los van de betekenis van het formele sluitstuk van een publiek budgetproces, als belangrijkste functie de recht- en doelmatigheid van het beheer van de financiële middelen positief te beïnvloeden. Met andere woorden de kwaliteit en indringendheid van het verantwoordingsproces hebben een belangrijke 'preventieve' uitwerking op de wijze waarop met de toevertrouwde gelden wordt omgegaan.

Op de kwaliteit van het verantwoordingsproces zijn tal van factoren van invloed, die ik hierna zal langslopen. Daarbij is het nuttig onderscheid te maken tussen (1) de kwaliteit van de verantwoording zelf (inclusief het onderliggende financieel beheer), (2) de kwaliteit van de accountantscontrole en (3) de kwaliteit van het dechargeproces en met name de verantwoordelijkheid die de volksvertegenwoordiging daarin neemt. Ik concentreer me bij de onderstaande thema's op de laatste twee aspecten.

3 Voor wie controleert de accountant?

De accountantscontrole heeft tot doel de gemeenteraad of provinciale staten in zijn hoedanigheid als democratisch gekozen bestuursorgaan voldoende zekerheid te verschaffen over de rechtmatige besteding van financiële middelen en de kwaliteit van het financieel beheer. De accountantscontrole wordt tegenwoordig uitgevoerd door een openbaar accountantskantoor en soms door een eigen accountantsdienst (hetgeen alleen in enkele grote steden het geval is). Van essentieel belang is dat de accountant zich realiseert dat de controle primair plaats vindt ten behoeve van de volksvertegenwoordiging. Dat besef kan in de praktijk op de achtergrond raken doordat de controle uitgevoerd wordt voor zowel het ambtelijk management, het college van b. en w. (of GS) als de gemeenteraad (of PS). Dat zijn drie 'klanten' met elk hun eigen belangen en verantwoordelijkheden. In het 'accountantmanagement' tegenover deze drie hoofdrolspelers staat de controlerend accountant altijd voor de afweging wat aan wie gerapporteerd moet worden. Een rapport met bevindingen over de controle voor de gemeenteraad of de rekeningencommissie zal minder details bevatten dan een 'managementletter' aan een directeur van dienst of een wethouder. Maar door details niet te noemen of in meer algemene termen te vatten kan voor het raads- of statenlid saillante informatie verloren gaan. Aandacht van volksvertegenwoordigers voor dat soort informatie (al dan niet geruggensteund door de kracht van de openbaarheid) is vaak een belangrijke voorwaarde om een draagvlak te creëren voor het oplossen van (sluimerende) problemen.

Het kan gaan om informatie die iets zegt over de cultuur van het financieel beheer en daardoor over bredere risico's die op een specifieke plek in een ambtelijk apparaat aan de orde zijn. Doordat de accountant in het dagelijks werk meer te maken heeft met 'de uitvoerende macht' (dagelijks bestuur en ambtelijk apparaat) gaat daar in de praktijk ongetwijfeld druk vanuit belangrijke details of risico's niet of minder scherp te noemen in rapportages aan de 'controleerende macht'.

Daarom pleit ik ervoor absolute helderheid te creëren over het opdrachtgeverschap voor de accountantscontrole. Die opdrachtverlening aan de accountant zou expliciet bij gemeenteraad of provinciale staten gelegd moeten worden. Dat opdrachtgeverschap kan vorm krijgen in een periodiek besluit van gemeenteraad of provinciale staten waarin de inhoud van de controle-opdracht en de wijze van rapporteren aan de verschillende spelers in het krachtenveld wordt vastgelegd. Door het opdrachtgeverschap zo helder te regelen, is ook de beste waarborg gecreëerd voor het onafhankelijk kunnen opereren van de accountant. Ook is van belang dat er een rechtstreeks contact en overleg is met gemeenteraad/provinciale staten (of de rekeningencommissie daaruit), zonder tussenkomst van de uitvoerende macht. Voor zover dit niet gewaarborgd is, zou dit in een verordening moeten worden vastgelegd.

4 Een *mismatch* van onuitgesproken verwachtingen

Staat er wat er staat? Dat is een vraag waar ongetwijfeld veel raads- en statenleden mee worstelen bij het lezen van accountantsrapporten en -verklaringen. Er is veelal bij de gebruikers onvoldoende duidelijk wat onder het bereik van een accountantsverklaring valt: wat is precies de reikwijdte van het gehanteerde rechtmatigheidsbegrip, welke toleranties zijn bij de controle in acht genomen, welke risico's in het financieel beheer zijn beoordeeld, in welke mate is aandacht besteed aan risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik c.q. inbreuk op integriteit etc.

Zowel bij de Zuid-Hollandse Ceteco-affaire als bij de zaak van de Rotterdamse representatiekosten bleek dat volksvertegenwoordigers er ten onrechte van uitgegaan dat bepaalde controle in de accountantsverklaring begrepen zouden zijn. Daarnaast realiseert zich niet ieder raads- of statenlid dat ook bij een goedkeurende verklaring er op onderdelen sprake kan zijn van substantiële risico's of tekortkomingen in het financieel beheer. De opmerkingen die bij een goedkeurende verklaring (in het bijbehorende rapport) gemaakt worden zijn in veel gevallen voor de doorsnee bestuurder gesteld in geheime jargoncodes, die een behoorlijke afstand kunnen creëren tussen het geconstateerde probleem en de bestuurder die zich daarover een oordeel moet vormen. Dit kan, zo weet ik uit eigen ervaring, overigens leiden tot zowel onder- als overschatting van hetgeen door de accountant naar voren is gebracht.

Moderne accountantscontrole moet gebaseerd zijn op een risico-analyse van de verschillende geldstromen en organisatie-onderdelen met een daarop toegesneden controle-intensiteit. Rapportages aan gemeenteraad en provinciale staten zullen zich

moeten richten op relevante risico's en onzekerheden in het financieel beheer, juist met het oog op de preventieve en signalerende werking ervan. Daarbij zal, gelet op het karakter van het openbaar bestuur, de invalshoek van de rechtmatigheid (Is in het beheer in voldoende mate voldaan aan alle wettelijke spelregels?) centraal moeten staan. Maar kan de ontvanger van een accountantsrapport daar ook van verzekerd zijn, of is in de praktijk het belangrijkste object van controle vast te stellen dat er overeenstemming is tussen de administratie en de cijfers in de rekening (getrouw beeld), zoals in het bedrijfsleven gebruikelijk is?

Naar mijn mening is een nauwkeurige afstemming tussen opdrachtgever en accountant over de verwachtingen ten aanzien van de controle essentieel voor het goed functioneren van het verantwoordingsproces. Daarvoor is het nodig dat de opdrachtgever zich goed bewust is van zijn informatiebehoefte en daarover helder kan communiceren; de accountant zal goed moeten kunnen aangeven welke keuzes in het 'controlepakket' gemaakt kunnen worden en welke controlekwaliteiten hij kan aanbieden. Mijn stelling is dat deze vorm van communicatie in de praktijk onvoldoende of op zijn minst te impliciet plaatsvindt, waardoor over en weer een onuitgesproken verwachtingskloof ontstaat.

5 Kosten/kwaliteitsafweging

Bij dit alles speelt ook een rol wat gemeenten en provincies over hebben voor de accountantscontrole. In toenemende mate is sprake van aanbesteding van de controle bij openbare accountantskantoren. Het volgende overzicht is daarvoor illustratief.

MARKTVERDELING CONTROLE BIJ GEMEENTEN EN PROVINCIES		
	Gemeenten	Provincies
Deloitte&Touche/VB accountants	450	8
PriceWaterhouseCoopers	20	-
Ernst&Young	50	1
KPMG	10	1
IPA/ACON	3	2
Eigen accountantsdienst	5	-
Totaal:	538	12
Bron: (afgeronde) opgaven van de genoemde kantoren, februari 2000. Noot: de eigen accountantsdiensten van de grote steden hebben vanwege de interne adviesfunctie die zij ook vervullen, een andere positie dan openbare kantoren en zijn hier alleen voor de volledigheid opgenomen.		

De relatieve monopoliepositie die voormalig VB accountants (inmiddels onderdeel van

Deloitte & Touche) in de jaren tachtig had, wordt in toenemende mate teruggedrongen door de opmars van andere openbare kantoren, die inmiddels ruim 15% van de gemeentelijke markt bestrijken. De opkomst van marktwerking is gunstig voor het zo laag mogelijk houden van de kosten, maar brengt ook het risico mee van verschraving van de controle. Er zijn aanwijzingen dat de laatste jaren in toenemende sprake is van scherpe prijsaanbiedingen, zo niet prijsdumping door openbare kantoren, met als achterliggende strategie dat de opdracht voor het uitvoeren van de controle op de rekening in veel gevallen leidt tot opdrachten voor aantrekkelijke consultancy-diensten met een hogere turn-over. Periodieke aanbesteding kan op zichzelf het accountantskantoor fris houden en de risico's van een te langdurige verbintenis tussen opdrachtgever en accountantskantoor beperken, maar daar staat wel tegenover dat druk kan komen te staan op omvang en kwaliteit van het te leveren controlepakket. Indien gemeenten en provincies onvoldoende expliciet het programma van eisen voor de op te dragen controles omschrijven, is de kans groot dat – wellicht onbewust - gestevend wordt op het 'kopen' van een verklaring tegen zo gering mogelijke kosten. Hierbij speelt ook een rol of het van oudsher op het bedrijfsleven georiënteerd openbare accountantskantoor als nieuwe speler op de markt zich in voldoende mate de specifieke eisen eigen heeft gemaakt die de controle bij het openbaar bestuur, met name op het punt van de rechtmatigheid, meebrengt. Met andere woorden: is het accountantskantoor zich wel voldoende bewust van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die het aanvaarden van een dergelijke controle-opdracht meebrengt?

Om zich teweer te stellen tegen mogelijke verleidingen van ogenschijnlijk aantrekkelijke (lees goedkope) controle-aanbiedingen vanuit de markt zullen gemeente en provincie voldoende werk moeten maken van hun opdrachtgeversrol. Duidelijkheid over de reikwijdte van de accountantsverklaring, over de daarvoor noodzakelijke controle-aanpak en -intensiteit en de methodiek van risico-analyse en –controle (waar accountantskantoren zich op zouden kunnen profileren) is een voorwaarde voor het goed kunnen vervullen van die rol. De *trade-off* tussen het streven naar lage kosten en het optimaliseren van de controle-opbrengst (in termen van tolerantie en reikwijdte) zal explicieter bij de aanbesteding aan de orde moeten komen. Pas dan kan er ook sprake zijn van een meer transparante concurrentie op het punt van kwaliteit. Daarnaast pleit ik voor certificering van controlepakketten die accountantskantoren aan gemeenten en provincies aanbieden.

6 De rol van de volksvertegenwoordiger

Zonder een actieve en belangstellende houding van raads- en statenleden voor verantwoordingen en accountantsrapportages is het voor de accountant uitermate lastig een gezaghebbende positie op te bouwen. Volksvertegenwoordigers vervullen een essentiële rol in het uitdragen van normen en waarden omtrent het omgaan met

publieke middelen. Zij creëren daarmee de ruimte voor de accountant om zijn werk goed te kunnen doen. Minstens zo essentieel is dat volksvertegenwoordigers consequent aandacht besteden aan accountantsrapportages en met name aan de risico's en tekortkomingen die daarin naar voren komen. Het openbaar zijn van vergaderingen over accountantsrapporten kan daarbij zeer behulpzaam zijn. Van belang is dat raads- en statenleden bijdragen aan een cultuur waarin het uitoefenen van deze controlerende rol als volksvertegenwoordiger over de partijpolitieke grenzen heen normaal wordt gevonden. Daar is soms ook moed voor nodig, zeker als onderwerpen aan de orde komen, die voor (geestverwanten van) de politicus kwetsbaar zijn. Het feit dat controleurs (raads- en statenleden) en dagelijks bestuurders van een bepaalde kleur in dezelfde fractie zitten, bemoeilijkt natuurlijk een echt onafhankelijk controlerende houding. Ook coalitie-loyaliteit speelt in dit verband een rol. Daar staat tegenover dat het functioneren van de Tweede Kamer laat zien dat een duaal bestel ook bepaald geen waterdichte garanties levert tegen strategisch beschermend gedrag van een politiek ambtsdrager van de eigen kleur.

Volksvertegenwoordiger en accountant hebben elkaar dus hard nodig. Des te belangrijker is dat ze elkaars taal leren spreken en dus investeren in een volwassen opdrachtgever- opdrachtnemer-relatie. En soms zal het nodig zijn dat gemeenteraad of provinciale staten of de rekeningencommissie uit hun midden de rol van opdrachtgever op het dagelijks bestuur veroveren.

Om de rol van raads- of statenlid als controleur goed uit de verf te laten komen is het nodig dat de behandeling van verantwoordingen en accountantsrapporten ook voldoende bestuurlijke status hebben. Een permanente bedreiging voor een goed functionerend verantwoordingsproces is dat de behandeling van rekeningen en accountantsrapporten in de politieke pikorde over het algemeen weinig statuut heeft en pas in aanzien stijgt als er grote materiële problemen (lees: incidenten) zijn ontstaan.

Een voorwaarde voor voldoende aanzien is dat de toegankelijkheid van rekeningen, jaarverslagen en accountantsrapporten verbeteren. Dit kan alleen als deze stukken ontstijgen aan het jargon van de technocraten. Ook hiervoor geldt dat de volksvertegenwoordiger zijn rol als opdrachtgever en vragensteller serieus moet oppakken. En raads- en statenleden moeten daarbij ook de ondersteuning krijgen die nodig is om die rol op een professionele manier in te vullen.

7 Medebewind en beleving van verantwoordelijkheid

Rijksoverheid en gemeenten en provincies hebben op veel terreinen te maken met taakverwevenheid. Medeverantwoordelijkheid van het Rijk voor taken die aan gemeenten zijn opgedragen komt in veel gevallen tot uitdrukking via de specifieke uitkeringen. Het motief voor het bestaan van deze specifieke uitkeringen kan zeer uiteenlopend zijn: behoefte aan meesturen in de allocatie op lokaal/provinciaal niveau,

het (tijdelijk) stimuleren van nieuwe initiatieven en het hanteren van afwijkende verdeelmaatstaven vergeleken met die van het gemeentefonds zijn de meest voorkomende. Deze 'interventie'-overwegingen krijgen afhankelijk van de specifieke uitkering hun eigen kleur en vorm in (wettelijke) eisen die door ministeries gesteld worden aan besteding en verantwoording van de beschikbaar gestelde middelen. De figuur van specifieke uitkeringen leidt naar mijn mening tot een inherente spanning op het verantwoordingsproces. Aan de ene kant is er het ministerie dat eisen stelt aan de wijze van besteding en verantwoording van financiële middelen. Deze 'medebewindrol' kan nog wel eens vormen aannemen van een soort opdrachtgeverschap richting gemeenten: immers de gedachte is vaak dat wie betaalt, ook bepaalt. Aan de andere kant is er de ontvangende gemeente en provincie die geneigd zullen zijn de eigen medebewindsrol op te rekken door vanuit een behoefte aan beleidsvrijheid en eigen lokaal maatwerk de grenzen van de eisen van het ministerie op te zoeken.

Tegelijkertijd is het risico dat de ontvangende gemeente of provincie zich zelf minder verantwoordelijk voelt voor de besteding en verantwoording van de specifieke middelen, omdat het 'rijksgeld' is en geen 'eigen geld'. Illustratief daarvoor is dat de controlerend accountant zich bij de controle op gelden uit specifieke uitkeringen meer richt op het 'donerende' ministerie dan op gemeenteraad of provinciale staten. Daarbij kan er ook nog sprake zijn van uiteenlopende normenkaders voor controle op besteding van rijksgeld en gemeentelijk geld op het punt van het rechtmatigheidsbegrip .

Er ligt hier dus een spanningsveld, dat ik de verantwoordingsparadox zou willen noemen bij deze vorm van publiek-publieke samenwerking. Bij specifieke uitkeringen lijkt op het eerste gezicht sprake van dubbele waarborgen vanuit twee bestuurslagen voor een kwalitatief goed verantwoordingsproces, in werkelijkheid kan er juist een 'verantwoordingstekort' ontstaan doordat het ministerie te ver afstaat voor een goed oordeel over de uitgaven en de desbetreffende gemeenteraad of provinciale staten juist te weinig verantwoordelijkheid ervaart voor de rechtmatige besteding van die middelen.

Een oplossing voor dit spanningsveld is deels te vinden in harmonisatie van normen voor rechtmatigheid en de accountantscontrole tussen Rijk en provincies en gemeenten. Daarmee zou het mogelijk worden de grondslag voor de controle door het Rijk te leggen in de financiële verantwoording van provincie of gemeente en niet in een afzonderlijk verantwoordingsdocument. De accountant op lokaal of provinciaal niveau zou vervolgens in zijn rapportage aan gemeenteraad of provinciale staten expliciet kunnen aangeven of is voldaan aan wettelijke eisen die door de rijksoverheid zijn gesteld.

8 Tenslotte: het perspectief van de staatscommissie-Elzinga

In deze bijdrage heb ik vooral het belang van het ophelderen van de verhouding tussen volksvertegenwoordiger en accountant benadrukt. Door het expliciet maken van de opdrachtgeversrol van de volksvertegenwoordiger kunnen de verwachtingen over de rapportage en verklaring van de accountant beter afgestemd worden. Dat is een van de voorwaarden voor het (weer) kunnen vertrouwen op het verantwoordingsproces op lokaal en provinciaal niveau. Mijn pleidooi voor het 'professionaliseren' van de opdrachtgevende rol van het raads- en statenlid sluit aan bij het pleidooi van de commissie-Elzinga de controlerende rol van de raad ten opzichte van het bestuur te versterken. Daar kan ook het duaal bestel (dagelijks bestuurders maken geen onderdeel uit van raad of staten) toe bijdragen, al moeten we daar als het gaat om de controle-assertiviteit van raads- en statenleden in het verband van de eigen politieke groepering of coalitie geen wonderen van verwachten.

De commissie gaat nog een stap verder door voor te stellen in de Gemeentewet de mogelijkheid van instelling van een zelfstandige rekenkamer op te nemen. Een dergelijke rekenkamer zou onderzoek moeten kunnen doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid. Een rekenkamer in deze vorm komt dus, als ik het goed begrijp, niet in de plaats van de rol die de accountant vervult.

De commissie-Elzinga gaat daarmee niet expliciet in op de twijfels die de laatste jaren zijn gerezen over de wijze waarop accountants en gemeentebesturen/provinciale staten inhoud hebben gegeven aan de controlerende taak. Mocht daar de taxatie achter schuil gaan dat institutionele wijzigingen niet een adequaat antwoord op die groeiende twijfels zouden betekenen, ben ik het daarmee eens. Ook in een bestel met een rekenkamer in de plaats van de accountant zouden veel van de problemen die ik in deze bijdrage heb geschetst, zich kunnen voordoen.

Belangrijker dan institutionele veranderingen vind ik dat accountants en volksvertegenwoordigers een open en volwassen relatie aangaan, waarin geen plaats meer is voor een schimmenspel van de onuitgesproken verwachtingen.

Rob van Putten

Hij was van 1989 tot 1998 lid van de gemeenteraad van Den Haag en van 1990 tot 1994 voorzitter van de rekeningencommissie van de gemeenteraad. Hij is momenteel werkzaam bij het ministerie van VWS als directeur Bestuursondersteuning. Hij dankt de leden van de Raad voor de financiële verhoudingen en W. Wijntjes RA voor het commentaar op een concept van dit artikel.

OMVANG VAN HET BELASTINGGEBIED VAN DE DECENTRALE OVERHEDEN, EEN MAAT VOOR HET DECENTRALISATIEGEHALTE?

I INLEIDING

Met een zekere regelmaat wordt vanuit wetenschap en politiek de aandacht gevestigd op de omvang van het gemeentelijk en het provinciaal belastinggebied. Omtrent de omvang van het belastinggebied zijn twee aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats de omvang van de opbrengst in verhouding met de andere inkomstenbronnen, zoals de algemene en de specifieke uitkeringen. In de tweede plaats kan de omvang van het belastinggebied worden gezien als de omvang van het beschikbare belastinginstrumentarium of wel, welke belastingen mogen worden geheven en de mate van vrijheid die bij de toepassing van die instrumenten bestaat. Het huidige gemeentelijk belastinggebied is mogelijk geworden bij de Wet van 24 december 1970. In 1973 gingen de eerste gemeenten ertoe over de onroerendgoedbelasting te heffen, de laatste volgde in 1980. Het huidige provinciaal belastinggebied werd in 1981 ingevoerd.

Sindsdien hebben tenminste twee rijkscommissies zich beziggehouden met beide betekenissen van de omvang van het decentrale belastinggebied. Allereerst de commissie-Christiaanse (1983) en vervolgens de commissie-De Kam (1992). Ook de decentrale overheden hebben een duiding in het zakje gedaan. Zo rapporteerde bijvoorbeeld de commissie-Haks in opdracht van het Interprovinciaal Overleg in 1990 over de mogelijkheden het provinciaal belastinggebied uit te breiden en thans onderzoekt het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale overheden in opdracht van de VNG de mogelijkheden tot uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.¹ Zoals reeds opgemerkt hebben beide rijkscommissies de omvang van het belastinggebied in beide betekenissen onderzocht, maar het primaire doel was, conform de taakopdracht, te onderzoeken of het bedrag van de decentrale belastingopbrengsten zou kunnen worden verhoogd. Daarbij is naarstig onderzocht welke belastinginstrumenten daarbij van dienst zouden kunnen zijn.

¹ Recent is het Rapport van de commissie-Togtema verschenen. Deze commissie onderzocht in opdracht van de Unie van Waterschappen niet zozeer de mogelijkheden tot uitbreiding van het belastinggebied, als wel een herziening van het belastingstelsel voor de waterschappen.

Ook uit de hoek van regering en parlement klinken regelmatig vragen of het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de inkomsten niet moet worden vergroot, maar daar staat tegenover dat bijna even frequent ook zorgen worden uitgesproken over de groei van de opbrengsten van de gemeentelijke belastingen en over de verschillen in belastingdruk tussen gemeenten.

De pleidooien voor vergroting van het belastinggebied worden doorgaans ingegeven door de wens tot verbetering van de effectiviteit en efficiency van de decentrale overheden en daarbij wordt in vele gevallen teruggegrepen naar de theorie van de Openbare financiën, met name naar het deel dat handelt over de allocatie van middelen. Ook wordt vergroting van de omvang van het decentrale belastinggebied gezien als een instrument tot verhoging van het decentralisatiegehalte van de overheid.²

Veelal wordt in al deze discussies de vergelijking gemaakt met andere West-Europese landen waar in alle gevallen het aandeel van de gemeentelijke belastingen in het totaal van de inkomsten groter is dan in Nederland. Niet zelden is die afwijkende verhouding de aanleiding voor een pleidooi voor vergroting van het decentrale belastinggebied in Nederland.

Het eigen belastinggebied van de decentrale overheden is onderdeel van de totale financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden. Opvattingen die over de functie en doelstellingen van de financiële verhouding in haar totaliteit gelden, hebben ook gevolgen voor opvattingen omtrent het decentrale belastinggebied. In paragraaf 2 wordt daarop ingegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 3, gelet op de bestaande politieke opvattingen omtrent de financiële verhouding, ingegaan op de vraag in hoeverre een vergroting van het aandeel van de decentrale belastingen in het totaal van de inkomsten een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de beoogde doelstellingen. In paragraaf 4 tenslotte, wordt ingegaan op vergroting van het belastinginstrumentarium.

² De nota van minister Peper betreffende 'krachtige gemeenten' en de adviesaanvraag aan de Rob/Rfv.

2 PLAATS EN FUNCTIE VAN HET DECENTRALE BELASTINGGEBIED IN HET GEHEEL VAN DE FINANCIËLE VERHOUDING

Belastingen worden geheven om overheidsuitgaven te dekken. Dat geldt ook voor decentrale overheden. Behalve de opbrengsten uit de eigen belastingen³ hebben de decentrale overheden ook de beschikking over inkomsten uit algemene en specifieke uitkeringen. De drie genoemde inkomstenbronnen maken, samen met de inkomsten uit bezit en vermogen die in het verdere betoog buiten beschouwing worden gelaten, onderdeel uit van de financiële verhouding. De financiële verhouding is een middel om politiek-bestuurlijk geformuleerde doelstellingen te helpen bereiken. De doelstellingen van de financiële verhouding hebben derhalve daarin hun basis. Zij hebben betrekking op enerzijds meer bestuurlijke noties, zoals het leveren van een bijdrage aan de zelfstandigheid van de decentrale overheden en anderzijds op meer sociaal- economische noties zoals vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gehele overheid, een redelijke inkomensverdeling en een gezonde macro-economische ontwikkeling.

Eveneens gevoed vanuit een meer algemene politieke visie dient de financiële verhouding ook een bijdrage te leveren aan een zekere egalisatie van de collectieve voorzieningencapaciteit; dat wil zeggen een zodanige egalisatie dat alle gemeenten respectievelijk provincies de beschikking hebben over die inkomsten die nodig zijn om een gelijkwaardig voorzieningenpakket te realiseren. Voor Nederland geldt, passend bij de heersende maatschappelijke opvattingen en de geografische omstandigheden, het zogenaamde derde aspiratieniveau dat inhoudt dat gestreefd moet worden naar een volledige egalisatie van de decentrale voorzieningencapaciteit.

De hiervoor beschreven doelstellingen en de onderlinge weging van het afzonderlijke belang daarvan zijn bepalend voor de vormgeving van de financiële verhouding in het algemeen en die van het belastinggebied in het bijzonder. De oorsprong van onze huidige financiële verhouding, met daarin een prominente plaats voor de algemene en specifieke uitkeringen, ligt dan ook in het afschaffen van de plaatselijke accijnzen. De aanwezigheid daarvan werd gezien als een ernstige belemmering voor een gezonde economische ontwikkeling, maar ook de persoonlijke inkomensverdeling was een argument. De accijnzen drukten namelijk zwaar op de minst draagkrachtigen.

In de loop der tijd is het belang van de eigen gemeentelijke belastingen sterk

³ In het kader van deze bijdrage worden hiertoe ook gerekend de leges en retributies. Opbrengsten van het leveren van andere goederen en diensten, zoals de toegangsprijzen van gemeentelijke voorzieningen, vallen buiten de context van deze bijdrage..

teruggelopen en is het zwaartepunt van de financiële verhouding komen te liggen op de inkomensoverdrachten van het Rijk aan de decentrale overheden, namelijk de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds en de specifieke uitkeringen. Tot midden in de jaren tachtig van de 20ste eeuw werden aan de eigen belastingen de volgende, marginale, functies toegedacht:⁴

1. het opvangen van fouten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds;
2. het zijn van een vrije zoom, waardoor de gemeenten in positieve zin kunnen afwijken van het gemiddelde voorzieningenniveau dat uit de algemene uitkering kan worden bekostigd. In deze functie in de allocatiefunctie te herkennen;
3. het opvangen van tegenvallers. Hierin is het uitgangspunt terug te vinden dat gemeentebesturen jegens hun burgers verantwoording moeten afleggen voor de gevolgen van hun beleid.

Nadat in de memorie van toelichting op de Financiële verhoudingswet 1984 de voorkeursvolgorde van de bekostigingswijzen van de gemeentelijke uitgaven was verwoord, te weten, eerst prijzen, dan vervolgens eigen belastingen, algemene uitkeringen en tot slot specifieke uitkeringen, is in de memorie van toelichting op de huidige Financiële verhoudingswet volledig gebroken met de tot dan toe bestaande visie op de onderlinge relatie tussen de drie bekostigingsvormen. Werd tot die tijd het belastinggebied gezien als een nuttige, maar marginale aanvulling op de algemene uitkering, thans zijn de rollen omgedraaid. De algemene uitkering wordt gezien als een aanvulling of correctie op het eigen belastinggebied. Daar waar bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk of wenselijk is, is de algemene uitkering de eerste optie. De specifieke uitkeringen vormen de tweede mogelijkheid.

De principiële verandering van de plaats van het eigen belastinggebied heeft niet geleid tot een verandering in de verhouding tussen de omvang van de algemene uitkering enerzijds en de opbrengst van de eigen inkomsten anderzijds. De vraag is echter of een dergelijke verandering, noodzakelijk is. Bij het beantwoorden van deze vragen dient het uitgangspunt dat aan de financiële verhouding ten grondslag ligt, niet uit het oog te worden verloren. Dat uitgangspunt, dat bij de behandeling van de Financiële verhoudingswet breed is herbevestigd, is dat “elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat is, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren”.⁵

⁴ Zie memorie van toelichting op de Financiële verhoudingswet 1984, paragraaf 2.3.1 en Van der Dussen, ‘De allocatie van middelen en de financiële verhoudingswet’, 1975, blz. 125 e.v.

⁵ Mvt Financiële verhoudingswet, paragraaf 3.2.

3 IS EEN VERGROTING VAN HET EIGEN BELASTINGGEBIED NOODZAKELIJK?

Uit het feit dat regelmatig de vraag naar vergroting van het belastinggebied opkomt, is af te leiden dat de wens tot vergroting bestaat. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke beweegredenen daartoe.

3.1 Een andere afweging

Volgens de economische theorie wordt de welvaart gemaximeerd indien in vrijheid een afweging kan worden gemaakt tussen marginale nut en het marginale (belasting)offer. Ook de afweging tussen verschillende voorzieningen dient in vrijheid plaats te vinden. Volgens de theorie komt die afweging het best tot haar recht indien de afstand tussen beslissen, betalen en genieten zo klein mogelijk is. Hieruit volgt dat de afweging omtrent lokale voorzieningen bij voorkeur moet geschieden door de lokale gebiedsautoriteit. Hetzelfde geldt voor de regionale en landelijke voorzieningen waarvan de afweging dient plaats te vinden op respectievelijk het regionale en landelijke niveau.

De conclusie is dat provincies en gemeenten een belastinggebied moeten hebben waardoor zij zelfstandig de afweging kunnen maken tussen het belastingoffer en het nut van de daaruit te bekostigen voorzieningen. Deze afwegingsmogelijkheid is een essentiële voorwaarde voor het handhaven van de zelfstandige positie van provincies en gemeenten in het bestaande model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Op basis hiervan kan geen uitspraak worden gedaan over de absolute omvang van het eigen belastinggebied. Van belang is slechts de afweging van het marginale nut tegen het marginale offer. Die afweging kan bij de huidige omvang van het eigen belastinggebied plaatsvinden. Alle decentrale overheden in Nederland heffen immers in betekenende mate belastingen om hun uitgaven te dekken. Gezien vanuit de allocatie is een vergroting van het aandeel van de eigen belastingen niet noodzakelijk.

3.2 Versterking decentralisatie

Een tweede reden die wordt aangevoerd om het eigen belastinggebied uit te breiden is de bevordering van de decentralisatie van taken en bevoegdheden. Teneinde de vruchten van decentralisatie ten volle te kunnen plukken, is het noodzakelijk dat de decentrale overheden behalve over ruime bevoegdheden ook de vrijheid hebben de beschikbare middelen voor de onderscheiden voorzieningen aan te wenden. Daarvoor is het noodzakelijk dat aan het verkrijgen van de middelen geen beperkende voorwaarden over de aanwending worden gesteld. Aan die voorwaarde voldoen zowel de opbrengsten van de eigen belastingen als de algemene uitkering. Beide inkomstenbronnen behoren tot de algemene middelen. Zij zijn voor de decentrale overheden vrij besteedbaar en zijn daarom, gezien vanuit het belang van de

decentralisatie, gelijkwaardig. Vergroting van het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de algemene middelen ten koste van de algemene uitkering levert geen extra bijdrage aan de decentralisatie. Vergroting van het belastinggebied ten koste van specifieke uitkeringen kan wel een bijdrage leveren aan de decentralisatie en ook aan de versterking van de allocatiefunctie, maar het effect is niet groter dan bij een verschuiving van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering.

3.3 Verkleining van de financiële afhankelijkheid van de decentrale overheden van het financiële rijksbeleid

De hoogte van zowel de algemene uitkering als van de specifieke uitkeringen worden bepaald door het Rijk. Aangezien deze uitkeringen het leeuwenaandeel van de decentrale inkomsten uitmaken, zijn de inkomsten van de decentrale overheden sterk afhankelijk van het rijksbeleid. Een vergroting van het aandeel van de eigen belastingen zou de afhankelijkheid kunnen verkleinen.

Op het eerste gezicht is het argument valide, maar of in de praktijk de afhankelijkheid wordt verkleind hangt af in hoeverre het Rijk doorkruising van zijn beleid door het decentrale fiscale beleid zal tolereren. Daarbij kan gedacht worden aan het inkomensbeleid en de macro-economische politiek waarin de belastingdruk een rol speelt.

Het is niet aannemelijk dat bij een vergroting van het belastinggebied de heffingsvrijheid evenredig zal toenemen. In dat verband is het leerzaam dat in veel Europese landen waar formeel sprake is van een groot aandeel van de eigen inkomsten, de decentrale overheden te maken hebben met allerlei beperkingen, zoals een absolute of relatieve limiet voor de totale opbrengst of tarief,⁶ of een gelimiteerde ruimte voor verhoging en strengere goedkeuringsvereisten. Ook komt het voor dat de vrijheid de uitgaven te verhogen wordt beperkt. Al deze maatregelen kunnen ertoe leiden dat per saldo de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden in die landen kleiner is dan in Nederland. Ook hier geldt dat de omvang van de eigen inkomsten niet bepalend is, maar de ruimte die de centrale overheid aan decentrale overheden geeft.

3.4 Nationaal of Europees fiscaal beleid

In het Belastingplan voor de 21^e eeuw wordt geen aandacht geschonken aan de provinciale en gemeentelijke belastingen. Het is evenwel niet uit te sluiten dat in de toekomst, bijvoorbeeld als gevolg van de wens tot harmonisatie van de belastingen

⁶ Tot 1995 was er in ons land sprake van relatieve limieten voor de opbrengst van de onroerendzaakbelasting, namelijk 12% en 15% van de algemene uitkering voor respectievelijk het gebruikers- en het eigenarendeel. Thans mag de verhouding tussen het gebruikersdeel en het eigenarendeel het getal van 1,20 niet overschrijden.

Verder bestaat bij de parkeerbelasting een maximum tarief voor de naheffingsaanslag.

binnen de Europese Unie, de omvang van de belastingen van de decentrale overheden moeten worden aangepast.

Zo is het denkbaar dat in verband met die harmonisatie de onroerende zaken in Nederland zwaarder dienen te worden belast en de belasting op inkomen moet worden verlaagd. Indien vervolgens niet wordt gekozen voor een situatie waarin twee overheden gebruik maken van eenzelfde belastinggebied⁷ en verder aannemende dat de totale belastingdruk niet wordt aangepast, is de enige openstaande weg die van verlaging van de algemene uitkering waardoor de gemeenten - tenzij zij tot het bijna onmogelijke besluiten, namelijk tot een drastische verlaging van het uitgavenniveau - gedwongen worden de opbrengsten van de OZB te verhogen.

Een dergelijke operatie zal globaal gesproken op langere termijn geen effect hebben op de totale bestedingsruimte en ook niet op de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden.

3.5 Versterking betrokkenheid van burgers bij de decentrale besluitvorming

Een ander argument dat in de discussie over de omvang van de decentrale belastingen regelmatig wordt aangevoerd is dat door een vergroot eigen belastinggebied de burgers zich meer bij de politieke afweging op decentraal niveau betrokken zouden voelen. De daarbij gevolgde redenering is dat, omdat het overgrote deel van de gemeentelijke en provinciale voorzieningen bekostigd wordt uit inkomstenbronnen waarop de burgers minder zicht hebben (de algemene en de specifieke uitkeringen), de burgers weinig gevoel hebben voor wat de gemeentelijke voorzieningen kosten. Door de burgers meer direct via een belastingaanslag met de gemeentelijke lasten te confronteren, zouden zij meer kostenbewust worden en een meer afgewogen oordeel vormen over nut en noodzaak van de gemeentelijke uitgaven.⁸

Andere voorstanders van een vergroting van het belastinggebied wijzen juist op een tegengesteld voordeel, daarbij verwijzend naar het feit dat in politieke discussies de nadruk veel meer ligt op de hoogte van mutaties uitgedrukt in procenten, dan op de absolute omvang van de mutaties. De redenering is als volgt. Stel dat een gemeente een opbrengst heeft van 1000 en zij wil de opbrengst verhogen met 100. Dat vereist een

⁷ Over dit onderwerp is naar aanleiding van het belastinggebied van de stadsprovincie Rotterdam uitvoerig gediscussieerd.

⁸ Zie hiervoor 'Het gemeentelijk belastinggebied', VNG, 1996 blz. 51. Daar wordt het volgende opgemerkt: "Of de betrokkenheid van de burger moet worden bevorderd door hem belastingtechnisch te irriteren, lijkt een voordeel dat wellicht niet door iedereen zo zal worden beleefd. Het valt bovendien op dat dit argument nimmer ten aanzien van de rijksbelastingheffing wordt gehanteerd."

tariefverhoging van 10%. Is de opbrengst als gevolg van de vergroting van het belastinggebied echter 2000, is om dezelfde meeropbrengst te verkrijgen slechts een verhoging nodig van 5%.

Beide veronderstellingen gaan ervan uit dat de burgers onvoldoende kennis hebben of zouden kunnen krijgen over de inkomstenbronnen van de decentrale overheden en dat de burgers in de huidige constellatie niet in staat zijn een goed oordeel te vellen over het gemeentelijk, dan wel provinciaal beleid ten aanzien van de belastingheffing en de besteding van alle beschikbare middelen. Die veronderstellingen lijken niet houdbaar, omdat vrijwel algemeen in het kader van voorlichting aan burgers over de begrotingsvoorstellen aandacht wordt besteed aan de algemene en specifieke uitkeringen en de effecten voor de eigen belastingen die uit eventuele wijzigingen daarin voortvloeien.⁹

3.6 Internationale vergelijking

Hoewel in de discussies over de omvang van het decentrale belastinggebied conformering aan de buitenlandse verhoudingen geen doel op zich is, worden de pleidooien tot vergroting van het aandeel van de eigen belastingen dikwijls wel ingegeven door internationale vergelijkingen. Daaruit blijkt steeds dat het aandeel van de eigen inkomsten van de Nederlandse decentrale overheden laag is. Door twee factoren kan een zuivere vergelijking worden vertroebeld.

In de eerste plaats door de taakverdeling tussen de onderscheiden overheidslagen. Vergeleken met andere landen worden in Nederland veel taken door decentrale overheden uitgevoerd en via hun begrotingen bekostigd.¹⁰ Zo zijn gedurende de achter ons liggende jaren vanwege taakverzwaring van de gemeenten aanmerkelijke bedragen aan het gemeentefonds toegevoegd, met als gevolg dat het aandeel van de eigen belastingen is gedaald.¹¹

⁹ In dit verband kan worden gewezen op de brede discussies die het gevolg waren van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 en de reacties op de verleende aanvullende uitkering aan de gemeente Den Haag en de bekostiging daarvan.

¹⁰ Ook komt het voor dat de beleidsbepaling ten aanzien van een bepaalde taak of voorziening geheel of gedeeltelijk bij een decentrale overheid berust, maar dat de bekostiging daarvan buiten haar begroting om plaatsvindt. Als voorbeeld kan gelden de toewijzing van gelden voor het onderwijsachterstandenbeleid. De gelden werden rechtstreeks betaald door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, maar de toewijzing geschiedde op basis van een gemeentelijk plan.

¹¹ Als actueel voorbeeld met een tegenovergestelde richting kan gewezen worden op de bekostiging van de algemene bijstand. Indien die bekostiging buiten de gemeentebegroting om gaat plaatsvinden, zal het aandeel van de eigen belastingen stijgen.

De tweede factor is de vormgeving van de financiële verhouding. Er zijn landen waar de belastingegalitatie formeel niet via de rijksbegroting loopt (een verticale top-down financiële verhouding), maar sprake is van een horizontale verevening tussen overheden behorende tot eenzelfde overheidslaag. Als voorbeeld van het laatste kan gewezen worden op Denemarken waar door onderlinge verrekening tussen gemeenten een zekere egalitatie van de belastingopbrengsten plaatsvindt. In het laatste geval is statistisch geen sprake van een inkomensoverdracht van het Rijk, maar van eigen inkomsten van de desbetreffende overheidslaag.¹²

Materieel is er voor de afzonderlijke overheden wat betreft de omvang van het beschikbare budget, als voor de bestedingsvrijheid nauwelijks of geen verschil met de Nederlandse situatie.

3.7 Conclusie

De decentrale belastingen vormen een onderdeel van de financiële verhouding en de doelstellingen die daarmee worden nagestreefd zijn gebaseerd op de bestaande politieke en maatschappelijke visies op de plaats en de taak van de decentrale overheden. Het betreft ook de visie op de mate van egalitatie van de voorzieningencapaciteit. De omvang van het decentrale belastinggebied kan niet los worden gezien van de doelstellingen die met de financiële verhouding worden nagestreefd.

¹² Op grond van de Financiële verhoudingswet 1929 werd ten behoeve van het gemeentefonds door het Rijk een gemeentefondsbelasting op inkomen geheven. Zou dat nu nog het geval zijn, dan zou in de internationale vergelijking statistisch gezien de algemene uitkering uit het gemeentefonds tot de gemeentelijke belastingen dienen te worden gerekend. Bij de invoering van de Fvw 1960 zijn de inkomsten van het gemeentefonds formeel anders geregeld, namelijk door een bij wet vast te stellen percentage van de opbrengst van met name genoemde rijksbelastingen. Deze situatie heeft tot 1997 voortbestaan en kwam tot uitdrukking in de bijlage bij de Miljoenennota's waarin op de opbrengsten van de rijksbelastingen de aandelen van het gemeente- en provinciefonds in mindering werden gebracht. Indien die aandelen de vorm hadden gekregen van provinciale en gemeentelijke opcenten, zou het aandeel van de eigen inkomsten in die periode in dezelfde orde van grootte als van andere landen hebben gelegen. Zonder dat er materieel veel is veranderd - de formele regels zijn aan de reeds lang bestaande praktijk aangepast - is in de huidige wet het aandeelpercentage geschrapt.

Financiële zelfstandigheid

Voor de goede werking van het afweegmechanisme op decentraal niveau en handhaving van de zelfstandigheid van de decentrale overheden is een eigen belastinggebied onontbeerlijk, maar een vergroting van de omvang daarvan zal geen zelfstandige bijdrage leveren aan een verbetering. Een grotere bijdrage aan de verbetering van de afweegfunctie van de decentrale overheden kan worden verwacht van de vergroting van de beleidsvrijheid door deregulering en decentralisatie en door vergroting van de bestedingsvrijheid van de van het Rijk te ontvangen middelen.

Bepalend voor de decentralisatie is de vraag in hoeverre de decentrale overheden, rekening houdend met de omstandigheden, de voorzieningen kunnen aanpassen aan de bestaande lokale en regionale voorkeuren. Bepalend daarvoor is de beleidsvrijheid en de bestedingsvrijheid van de beschikbare middelen. Wat het laatste betreft bestaat er geen voorkeur voor de eigen belastingen boven het andere algemene dekkingsmiddel, de algemene uitkering. Vergroting van het decentrale belastinggebied ten koste van de algemene uitkering zal geen wezenlijke bijdrage leveren aan de mogelijkheden tot verdere decentralisatie.

Op de vraag of door vergroting van het aandeel van de decentrale belastingen de betrokkenheid van de burgers en mede daardoor de afweging wordt versterkt is géén eenduidig antwoord te geven. Voorzover bekend is daarnaar geen onderzoek gedaan. Vergelijking van bijvoorbeeld de opkomstpercentages met die in het buitenland is zondermeer niet mogelijk omdat de opkomst door vele andere factoren bepaald kan worden.

Bestedingsruimte

De bestedingsruimte van de collectieve decentrale overheden zal bij een vergroting van het eigen belastinggebied niet noemenswaard groter worden. In de eerste plaats zal, vanwege het streven de totale belastingdruk van de overheid niet te vergroten, de rijksbelastingen moeten worden verlaagd. De compensatie voor het verlies van rijksmiddelen zal in dat geval gezocht moeten worden in een verlaging van de algemene uitkeringen.

Ook de bestedingsruimte van de afzonderlijke overheden zal ook niet noemenswaard veranderen. Niet alleen als gevolg van de hiervoor beschreven verlaging van de algemene uitkering, maar ook door het uitgangspunt dat bij de huidige financiële verhouding wordt gehanteerd, namelijk de egalisatie van de belastingcapaciteit. Die egalisatie is in de huidige wet geconcretiseerd door een negatieve verdeelmaatstaf. Indien de in 1997 geaccordeerde verevening van de belastingcapaciteit wordt gehandhaafd zal bij een verdubbeling van de belastingcapaciteit ook de verevening

moeten worden verdubbeld. Gemeenten met een relatief grote belastingcapaciteit zullen dan een lagere algemene uitkering ontvangen, gemeenten met een geringe capaciteit zullen een relatief hogere algemene uitkering tegemoet kunnen zien.

Financiële afhankelijkheid van de decentrale overheden van het Rijk

De vergroting van het belastinggebied zal ook de afhankelijkheid van de decentrale overheden van het (financiële) beleid van het Rijk niet zondermeer verkleinen. Veel zal afhangen van de vraag of de centrale overheid, vanwege haar eigen beleidsdoelstellingen, de decentrale overheden beleidsvrijheid geeft. Voor de provincies zijn de opbrengsten aan een (tot nu toe niet knellend) maximum gebonden, maar voor de gemeenten bestaan er thans formeel geen beperkingen bij het bepalen van de omvang van de opbrengsten van de eigen belastingen.¹³ Mede gezien de regels die sommige landen met een groot decentraal belastinggebied hanteren, is het aannemelijk dat bij een sterke vergroting van het decentraal belastinggebied soortgelijke bepalingen, die de heffings- dan wel de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden beperken, in overweging genomen zouden worden.

Nationaal of Europees fiscaal beleid

Een valide argument het decentrale belastinggebied te vergroten kan voortkomen uit de behoefte het gewicht van de onderscheiden belastingen die in zijn totaliteit van de overheid worden geheven te veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van harmonisering van de belastingen binnen de Europese Unie. Indien dat het geval is zou, indien de huidige uitgangspunten van de financiële verhouding ongewijzigd blijven, zowel in de omvang van de algemene uitkeringen, als in de verdeling daarvan aanpassingen dienen te worden aangebracht, waardoor het effect op de bestedingsvrijheid en bestedingsruimte voor de decentrale overheden beperkt blijft.

De algemene conclusie die uit het voorafgaande is te trekken is dat, mede gelet op de bestaande visie op de financiële verhouding, de positieve effecten die aan een vergroting van het aandeel van de decentrale belastingen worden toegeschreven, beperkt zullen blijven. Slechts in combinatie met een herbezinning op de mate van egalisatie, zijn effecten te verwachten.

Deze conclusie sluit niet uit dat om redenen van fiscale politiek, al dan niet ingegeven door de Europese integratie, het decentraal belastinggebied uitgebreid moet worden.

¹³ Tot 1990 bedroeg de maximale toegestane opbrengst van de onroerendgoedbelasting een percentage van de algemene uitkering, namelijk 15% voor de eigenarenbelasting en 12% voor de gebruikersbelasting.

De conclusie laat tevens de vraag onverlet of het belastinginstrumentarium van de decentrale overheden niet moet worden aangepast. Het volgende hoofdstuk gaat daarop in.

4 IS EEN VERRUIMING VAN HET BELASTINGINSTRUMENTARIUM GEWENST?

De conclusie uit hoofdstuk drie, namelijk dat vergroting van het aandeel van de eigen belastingen in het totaal van de middelen van de decentrale overheden slechts zin heeft in combinatie met een herbezinning op de mate van egalisatie, betekent niet dat er geen aanleiding is naar het belastinginstrumentarium van de decentrale overheden, met name dat van de gemeenten, te kijken. Redenen daartoe zijn de starheid van het huidige instrumentarium en de functie die belastingen kunnen hebben als een aanvullend instrument om andere beleidsdoeleinden te verwezenlijken.

Bij de starheid van het huidige belastinginstrumentarium kan gedacht worden aan de beperkte differentiatiemogelijkheden. Starheid van het belastinginstrumentarium kan een gevaar opleveren voor de continuïteit van gewenst beleid, in die zin dat het bestaande instrumentarium ertoe dwingt het beleid in een maatschappelijk ongewenste richting om te buigen.

Zo bestaan thans bij de OZB twee, in omvang wettelijk beperkte differentiatiemogelijkheden, namelijk tussen zakelijk gerechtigden en gebruikers, alsmede tussen 'woningen' en 'niet-woningen'. Wat het laatste betreft, kan de (sterk) afwijkende waardeontwikkeling van beide categorieën, een aanmerkelijke verschuiving in belastingdruk ten laste van de inwoners teweegbrengen die maatschappelijk niet aanvaardbaar kan zijn. Om die reden is recentelijk het voornemen uitgesproken over te gaan tot een verruiming van die differentiatiemogelijkheden van 20 tot 40%.

De aanwezigheid van een adequaat instrumentarium kan langs verschillende wegen een bijdrage leveren aan het bereiken van doelstellingen op andere beleidsterreinen. In de eerste plaats kan een belasting een aanvullend regulerend instrument zijn. Als voorbeeld kan dienen de gemeentelijke parkeerbelasting die is ingevoerd om de gemeenten een instrument in handen te geven gericht parkeerbeleid te voeren. Ook kan het voorstel tot het geven van mogelijkheden tot kostenverhaal bij grondexploitaties, dat in 1997 in discussie is geweest,¹⁴ als voorbeeld dienen. De intentie van het laatstgenoemde voorstel was de gemeenten een instrument te geven

¹⁴ Zie het advies van de Rfv heeft over kostenverhaal bij grondexploitatie (Rfv 09.10/001/004, dd. 29 april 1997).

particuliere grondexploitanten te dwingen bij te dragen in de kosten van de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties met het uiteindelijke doel te komen tot een alleszins verantwoorde ontwikkeling van de gehele locatie tegen aanvaardbare kosten. In de tweede plaats kan een belasting behulpzaam zijn om, ook voor belanghebbenden, een heldere afweging te maken tussen kosten en baten van een bepaald beleid dat gericht is op deelbelangen. Het kan gaan om groepen personen die bij een bepaald beleid gebaat zijn, een voorbeeld is de bestaande toeristenbelasting, of dat de baten meer ruimtelijk zijn af te bakenen, bijvoorbeeld de huidige baatbelasting.

In de derde plaats kan een heffing van een decentrale belasting voorkomen dat de baten van het beleid van een decentrale overheid naar derden weglekken, waardoor er geen structurele dekking ontstaat voor de continuering of intensivering van dat beleid. Het weglekken van de baten kan zowel geschieden naar de particuliere sector, als naar andere overheden. Als voorbeeld van het eerst genoemde doel kan dienen de belasting die in het conceptwetsontwerp betreffende kostenverhaal bij grondexploitatie werd voorgesteld.¹⁵ Een voorbeeld van het tweede doel is de door de VNG voorgestelde fiscalisering van verkeersboeten.

In de vierde plaats kan een uitbreiding van het belastinginstrumentarium bijdragen aan vormen van binnengemeentelijke of binnenprovinciale decentralisatie. Zo zou een differentiatie in de tarieven voor de OZB naar delen van de gemeente het mogelijk maken burgers meer te betrekken bij de afweging tussen extra voorzieningen in een bepaald gebied en de hoogte van de belastingen.

Het is de Raad bekend dat de VNG opdracht heeft gegeven tot een onderzoek naar de verruiming van het belastinginstrumentarium. Ook in de eerder aangehaalde rapporten van de commissies Christiaanse, De Kam en Haks zijn de nodige mogelijkheden voor uitbreiding van het belastinginstrumentarium van provincies en gemeenten aan de orde gekomen. Daarom heeft hij het niet nodig geacht zelfstandig een onderzoek te doen naar de concrete mogelijkheden en potenties van nieuwe belastingen of aanpassing van bestaande belastingen. De Raad wil een bijdrage leveren aan de discussie over de wenselijkheid van de uitbreiding van het belastinginstrumentarium van de decentrale overheden. Mede in dat verband merkt hij nog het volgende op.

Uitgangspunt van de huidige financiële verhouding is het egaliseren van de voorzieningencapaciteit van onderscheidenlijk provincies en gemeenten. Daarom wordt thans bij de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden met de eigen belastingcapaciteit, zij het dat deze, wat de gemeenten betreft, beperkt is

¹⁵ Zie voetnoot 14.

gebleven tot op zekere hoogte¹⁶ betrekken van de waarde van de onroerende zaken. De andere thans bestaande belastingen zijn tot nog toe niet expliciet bij de verdeling van de algemene uitkering betrokken. De opbrengsten daarvan vormen een onderdeel van de overige eigen middelen. Bij de bepaling van de verdeling is op globale wijze met het totaal van deze middelen rekening gehouden. Naast het beantwoorden van de vraag of uitbreiding van het instrumentarium gewenst is, zal ook de vraag beantwoord moeten worden of de nieuwe belastingcapaciteit bij de bepaling van de verdeling van de algemene uitkering betrokken moet worden. Zolang het genereren van algemene dekkingsmiddelen niet voorop staat en de opbrengsten relatief in omvang beperkt blijven, is het niet noodzakelijk het verdeelstelsel van het gemeente- of provinciefonds aan te passen.

Door uitbreiding van het fiscale instrumentarium kunnen de decentrale overheden over meer of betere beleidsinstrumenten beschikken en zullen als gevolg daarvan beter uitgerust zijn de huidige taken effectiever uit te voeren en nieuwe taken op zich te nemen. Op die manier kan verruiming van het belastinginstrumentarium de decentralisatiemogelijkheden vergroten.

¹⁶ Van de waarde van woningen wordt thans 80% bij de bepaling van de algemene uitkering betrokken en van de waarde van niet-woningen 70%.

FINANCIËLE VERHOUDING EN RISICOBEPERKING

I INLEIDING

Als in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten¹⁷ iets verandert door bijvoorbeeld een overheveling van een specifieke uitkering naar het gemeentefonds of juist andersom, hangt de acceptatiegraad bij gemeenten onder meer af van de bijbehorende financiële risico's. Het beperken van die risico's is derhalve voor gemeenten in het algemeen van groot belang. Het beperken van risico's kan plaatsvinden door het verkrijgen van een bepaalde beleidsvrijheid of door de maatregel geleidelijk in te voeren via een overgangsregeling. Dit is op zich geen nieuws.

De laatste jaren echter is in de discussie rond de financiële verhouding een nieuw soort overgangsregeling geïntroduceerd, namelijk het bandbreedtemodel. Overigens mag het begrip bandbreedte pas kort geleden geïntroduceerd zijn. Dit betekent niet dat er in het verleden nooit bandbreedtes in enigerlei vorm zijn toegepast of aanbevolen. Alleen de naam is daarbij niet gebruikt. Een bandbreedtemodel is in de meeste gevallen een speciale vorm van een overgangsregeling. Alleen een overgangsregeling is, de naam zegt het al, per definitie tijdelijk, terwijl een bandbreedtemodel permanent kan zijn.

Dit deel van het Jaarrapport 2000 gaat dieper in op het fenomeen bandbreedtemodel en vooral op de risico's voor de gemeenten. Wat is het feitelijke effect van het werken met een bandbreedte en wat zijn de effecten als een gemeente met meerdere bandbreedtes tegelijk wordt geconfronteerd? Bij 'gewone' overgangsregelingen is het (financiële) effect voor de gemeenten duidelijk. Verschillen bandbreedtemodellen principieel van gewone overgangsregelingen of maakt het voor de gemeenten eigenlijk niet uit? Kortom, welke risico's lopen gemeenten? Het doel van deze analyse is oplossingsrichtingen op een rij te zetten voor het beperken van te grote risico's voor gemeenten. Daarbij is het belangrijk te onderkennen wie binnen de overheid verantwoordelijk is en welke mogelijkheden er zijn die verantwoordelijkheid inhoud te geven.

¹⁷ De gevolgen voor provincies zijn mutatis mutandis gelijk aan die voor gemeenten. Voor de eenvoud wordt in dit deel van het Jaarrapport 2000 alleen over gemeenten gesproken.

Paragraaf 2 bevat een algemene beschrijving van de soorten bandbreedtemodellen. In paragraaf 3 wordt de cumulatie van deze regelingen en modellen nader gezien. De verantwoordelijkheid op Rijksniveau en de diverse oplossingsmogelijkheden worden in paragraaf 4 besproken.

2 ALGEMENE BESCHRIJVING BANDBREEDTEMODELLEN

2.1 Specifieke uitkering

Er is sprake van een bandbreedtemodel als ter beperking van te grote herverdeeeffecten cq. financiële risico's er een bepaalde grens is gesteld aan het mogelijk te behalen voor- of nadeel voor een individuele gemeente. Bandbreedtemodellen kunnen worden toegepast bij een herziening van een specifieke uitkering, een overheveling van een specifieke uitkering naar het gemeentefonds of bij een onttrekking uit het gemeentefonds naar een specifieke uitkering of anderszins een afzonderlijk fonds.¹⁸ De herverdeeeffecten zijn in die gevallen normaal gesproken van te voren te berekenen en een bandbreedte is dan mogelijk ter beperking van bekende te extreme herverdeeeffecten. Als herverdeeeffecten van te voren niet te berekenen zijn, kan een bandbreedtemodel worden toegepast om risico's te beperken.

Bandbreedtemodellen zijn permanent of tijdelijk:

- a Bandbreedtes kunnen voor onbepaalde tijd worden overeengekomen. Daarmee worden al te grote schokken, zowel voor- als nadelig, voor gemeenten voorkomen. Permanente bandbreedtes zijn bijvoorbeeld zinvol vanuit garantieoverwegingen of als de beleidsvrijheid voor gemeenten beperkt is, zodat zij eventuele nadelen nauwelijks via beleidswijzigingen kunnen wegwerken. Hierna volgen enkele voorbeelden van permanente bandbreedtes.
- Het inmiddels door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ingetrokken voorstel voor het Toeslagenbudget als onderdeel van de Algemene bijstandswet betrof een herziening van een specifieke uitkering en zou daarna worden gevolgd door een onttrekking uit het gemeentefonds.¹⁹ In genoemd voorstel voor de nieuwe

¹⁸ Het BTW-compensatiefonds is geen specifieke uitkering en de uitgaven uit het fonds mogen niet worden betrokken bij de normering ten behoeve van de hoogte van het gemeentefonds. De Raad heeft in zijn advies over het BTW-compensatiefonds (Rfv33.01/001.008 dd. 16 april 1998) aangedrongen op nader onderzoek naar de gevolgen voor de normering.

specifieke uitkering zouden de uitkeringen aan gemeenten plaatsvinden op basis van objectieve criteria. Deze objectief bepaalde uitkeringen verschilden van de tot dan toe ontvangen Rijksbijdragen die op basis van declaraties werden bepaald. De minister garandeerde de gemeenten dat zij maximaal f 15,— per inwoner zouden kunnen verdienen of verliezen. Zijn nieuwe voorstel voor het invoeren van het Fonds voor Werk en Inkomen bevat een soortgelijke constructie, waarbij overigens de bandbreedte alleen aan de onderkant is.²⁰

- De minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de specifieke uitkeringen voor verslavingszorg en maatschappelijke opvang aan enkele tientallen centrumgemeenten veranderd. Aangezien extra budget beschikbaar is, garandeert de minister dat geen enkele centrumgemeente erop achteruit zal gaan, ofschoon de rijksbijdrage op een andere manier zal worden bepaald, namelijk op basis van objectieve maatstaven.²¹
- b Bandbreedtes kunnen voor enkele jaren worden afgesproken om gemeenten de gelegenheid te geven hun beleid zodanig aan te passen dat in het begin optredende nadelen worden beperkt of zelfs worden weggewerkt. De termijn waarvoor het model wordt toegepast en de bandbreedte zelf hangen af van de mogelijkheden die gemeenten geacht worden te hebben om hun beleid aan te passen en bij te stellen.
- Een voorbeeld hiervan is het BTW-compensatiefonds. De minister van Financiën heeft in een circulaire zijn visie gegeven op de invoering van het BTW-compensatiefonds per 2002.²² Om de financiële risico's te beperken heeft de minister met de VNG en het IPO afgesproken met bandbreedtes te gaan werken. Als het financiële effect dat per saldo resulteert, groter is dan een nog af te spreken

¹⁹ Wijziging van de Algemene Bijstandswet in verband met de financiering van gemeentelijke toeslagen als bedoeld in artikel 33 van de Algemene bijstandswet; Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25761, nr. 5. Het nieuwe Fonds voor Werk en Inkomen zal (waarschijnlijk) vanaf 2001 op een gelijksoortige manier worden opgezet als reeds bij het Toeslagenbudget werd beoogd. Daarbij wordt het toeslagenbudget in het geheel meegenomen.

²⁰ Adviesaanvraag wetsvoorstel Financiering Abw, IOAW en IOAZ; Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Raad voor de financiële verhoudingen van 10 februari 2000.

²¹ Standpunt Rfv-advies en Stimulering 24-uursstructuur opvang; Brief van de minister voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid aan de Tweede Kamer van 22 september 1999.

²² Circulaire BTW-compensatiefonds, Ministerie van Financiën, november 1999.

percentage, wordt niet de werkelijk geclaimde BTW gecompenseerd, maar het vooraf afgesproken minimum of maximum. In het bestuurlijk overleg van 11 oktober jongstleden tussen het Rijk, de VNG en het IPO zijn twee uitgangspunten gewisseld voor de vaststelling van de bandbreedten. Deze zijn dat de bandbreedtes van voldoende omvang moeten zijn om de prikkels die van het BTW-compensatiefonds uit moeten gaan, goed te laten functioneren en dat de bandbreedten aan de andere kant ook weer niet zo ruim moeten zijn dat onredelijke financiële effecten voor individuele gemeenten en provincie resulteren.

Bandbreedtes kunnen worden toegepast om voorzienbare en niet voorzienbare financiële effecten (tijdelijk) te beperken. Juist bij niet voorzienbare risico's kan het zinvol en handig zijn, via een bandbreedtemodel, in de praktijk na te gaan hoe de regeling voor de individuele gemeenten uitpakt. Bij het BTW-compensatiefonds kunnen alleen de gemeenten zelf met veel moeite nagaan of zij er in de aanvangsfase op voor- of achteruit zullen gaan. Op Rijksniveau is het een *black-box*. Om de medewerking van de gemeenten te verkrijgen valt het dan ook te overwegen om in een regeling met onbekende financiële effecten te beginnen met nauwe bandbreedtes en daarna te bezien hoe verder te gaan.

2.2 Algemene uitkering

In het verdeelstelsel van het gemeentefonds zijn bandbreedtemodellen op zich wel mogelijk, maar feitelijk niet aan de orde. De Raad heeft in zijn advies over de cumulatie van herverdeeleffecten zonder het begrip bandbreedte te noemen in feite een dergelijk model binnen het verdeelstelsel aanbevolen.²³ Hij adviseerde bij (het cumuleren van) herverdeeloperaties een normbedrag per inwoner te bepalen. De gemeenten krijgen dan maximaal een nadeel ter hoogte van dit normbedrag per inwoner per jaar voor hun rekening. Dit betekent dus in feite een bandbreedtemodel met alleen aan de onderkant een begrenzing. De Raad gaf een oplossing voor het cumuleren van diverse herverdeeloperaties, opdat gemeenten bij het samenvallen van enkele herverdeeloperaties niet een te groot financieel risico zouden lopen. De oplossing was dus één bandbreedtemodel in plaats van allerlei afzonderlijke overgangsregelingen.

2.3 Speciale overgangsregeling

Een bandbreedtemodel is eigenlijk een speciaal soort overgangsregeling. Overgangsregelingen zijn bij grote herverdeeloperaties niet ongewoon. Bij de invoering

²³ Advies Cumulatie herverdeeleffecten; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 12.00/003.007 van 16 april 1998.

van de Fvw '97 is bijvoorbeeld gekozen voor een overgangsperiode van vijf jaar, waarbij iedere gemeente jaarlijks 20% van haar voor- of nadeel erbij of in mindering kreeg.²⁴ Het verschil met een bandbreedtemodel is dat bij voornoemde overgangsregeling alle gemeenten in vijf stappen konden wennen aan de nieuwe regeling, terwijl bij bandbreedtes in principe alle gemeenten direct het volledige voor- of nadeel te verwerken krijgen, behoudens die gemeenten waarbij het voor- of nadeel de bandbreedte te boven gaat.

3 EFFECT OP DE GEMEENTEBEGROTING

3.1 Een overgangsregeling/bandbreedtemodel

Het effect op de gemeentebegroting van een bandbreedtemodel hangt af van het type model en de bijkomende voorwaarden. Bandbreedtemodellen komen nu alleen voor bij specifieke uitkeringen of in ieder geval bij overdrachten van het Rijk aan gemeenten buiten het gemeentefonds om. De risico's voor gemeenten hangen dus samen met de risico's van de onderliggende specifieke uitkeringen cq. de bijbehorende overdrachtsregelingen. Kunnen gemeenten het beleid afstemmen op de verkregen rijksmiddelen en daarmee dus nadelen eventueel op termijn vermijden? Zolang dit het geval is, is er structureel geen financieel probleem en is een bandbreedtemodel een speciale vorm van een overgangsregeling. Een structureel financieel probleem is wel aan de orde als gemeenten te weinig beleidsvrijheid hebben om eventuele nadelen weg te werken. In een dergelijke situatie is, los van de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan op zich, een bandbreedtemodel te verkiezen boven een naar zijn aard tijdelijke overgangsregeling, mits het bandbreedtemodel een structureel karakter kent. In de slotparagraaf komt dit aspect nog terug, want is het wel acceptabel dat een gemeente een (relatief groot) structureel nadeel heeft bij het uitvoeren van Rijksbeleid op basis van een specifieke uitkering?

3.2 Cumulatie van bandbreedtemodellen en risico's

Dat er bij een overheveling van een specifieke uitkering naar het gemeentefonds een herverdeeleffect zal optreden, is normaal gesproken niet te vermijden. Een tijdelijke overgangsregeling is dan eventueel nodig om al te grote schokken te vermijden. Bij specifieke uitkeringen en andere overdrachten, zoals uit het BTW-compensatiefonds, die op basis van geobjectiveerde maatstaven worden uitgekeerd of waarbij tevens sprake is van een onttrekking uit het gemeentefonds die niet gelijk is aan de nieuwe overdracht, kunnen en zullen ook herverdeeleffecten optreden.

²⁴ Voor de extreme herverdeelgemeenten werd een speciale regeling getroffen.

Zoals in het voorgaande is aangegeven, heeft de Raad al een advies over het cumuleren van herverdeeleffecten in het gemeente- en provinciefonds uitgebracht.²⁵ Hij adviseerde bij (het cumuleren van) herverdeeloperaties een normbedrag per inwoner te bepalen. De gemeenten krijgen dan maximaal een nadeel ter hoogte van dit normbedrag per inwoner per jaar voor hun rekening. De beheerders hebben moeite met het advies.²⁶ Zij vinden het advies te mechanisch, want het zou te weinig rekening houden met de achtergrond van de financiële effecten. Dat de berekening na vaststelling van het normbedrag per inwoner vervolgens mechanisch is, is correct. De bepaling van het normbedrag vereist echter een politiek-bestuurlijke afweging. In zijn advies is een soort openingsbod opgenomen voor het normbedrag van *f* 25,— per inwoner gegeven de toen bekende financiële positie van de gemeenten en de hoogte van de accessen in het gemeentefonds. De accessen zijn de laatste jaren duidelijk hoger en dit behoort dan ook van invloed te zijn op de hoogte van het normbedrag. De Raad beval toen en beveelt nog steeds aan dat de beheerders het normbedrag in onderhandeling met de VNG vaststellen, bijvoorbeeld na de kabinetsformatie en de vaststelling van het meerjarig begrotingskader. Het genoemde bedrag van *f* 25,— is helaas een eigen leven gaan leiden.

Het grote voordeel van het advies is dat niet voor iedere regeling afzonderlijk een overgangsregeling behoeft te worden bedacht.

Hoe dan ook, de beheerders zijn verantwoordelijk voor een vanuit de gemeenten gezien acceptabele afhandeling van de financiële effecten binnen het gemeentefonds. Voor wijzigingen in de financiële verhouding buiten het gemeentefonds om zijn primair de betreffende bewindslieden verantwoordelijk.

In paragraaf 4 ligt de nadruk op de verantwoordelijkheid op rijksniveau. Eerst zal het cumuleren van financiële herverdeeleffecten door middel van een eenvoudig voorbeeld inzichtelijk worden gemaakt. Dit voorbeeld komt in essentie overeen met die uit het hiervoor aangehaalde advies.²⁷ In genoemd advies werden als voorbeeld voor een bepaalde gemeente drie overhevelingen naar het gemeentefonds in de beschouwing betrokken. De redenering blijft hetzelfde als het gaat om overgangsregelingen en/of

²⁵ Advies Cumulatie herverdeeleffecten; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 12.00/003.007 van 16 april 1998.

²⁶ Aanpassing verdeling gemeentefonds 2001, Tweede Kamer dossier 26 800B nr. 4, van 4 november 1999.

²⁷ Advies Cumulatie herverdeeleffecten, bijlage 4; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 12.00/003.007 van 16 april 1998.

bandbreedtemodellen bij wijzigingen in de financiële verhoudingen buiten het gemeentefonds om. Uiteraard schuilt het risico in de mogelijke nadelen. Het voorbeeld heeft daar dan ook betrekking op. Daarbij wordt bij het Rijk de notie geacht te bestaan dat een gemeente een maximale financiële spankracht kent voor het zelf oplossen van een nadeel van rijkswege. Natuurlijk is het zinvol dat het Rijk met de VNG overlegt over die financiële spankracht. Dat daarbij de verwachting van de accessen in het gemeentefonds een rol zal spelen bij het bepalen van de norm ligt voor de hand.

Voorbeeld:

- Er is een gemeente met 100.000 inwoners. Uit de onderhandelingen tussen het Rijk en de VNG is een jaarlijks nadeel van *f* 25,— per inwoner voor niet te beïnvloeden financiële effecten als maximaal aanvaardbaar geoordeeld. Dit betekent dus een maximaal jaarlijks nadeel ad *f* 2,5 mln.
- Er vinden twee overgangsregelingen in de vorm van een bandbreedtemodel plaats, waarbij de effecten vooraf bekend zijn.
 1. Het oorspronkelijke budget is *f* 10 mln. Door de nieuwe voorwaarden blijkt de gemeente structureel 20% nadeel te hebben, dus *f* 2 mln. De jaarlijkse bandbreedten zijn:
 - jaar 1: 10%, dus *f* 1 mln;
 - jaar 2: 20%, dus *f* 2 mln, hetgeen daarna als nadeel vaststaat.
 2. Het oorspronkelijke budget is *f* 50 mln. Door de nieuwe voorwaarden blijkt de gemeente structureel 15% nadeel te hebben, dus *f* 7,5 mln. De jaarlijks bandbreedten zijn:
 - jaar 1: 4%, dus *f* 2 mln;
 - jaar 2: 8%, dus *f* 4 mln;
 - jaar 3: 12%, dus *f* 6 mln;
 - jaar 4: maximaal, dus *f* 7,5 mln, hetgeen daarna als nadeel vaststaat.

- Dit levert de volgende staffel op:

	korting volgens modellen	korting o.b.v. norm	verschil, dus minder nadeel gemeente
jaar 1	<i>f</i> 3 mln	<i>f</i> 2,5 mln	<i>f</i> 0,5 mln
jaar 2	<i>f</i> 6 mln	<i>f</i> 5 mln	<i>f</i> 1 mln
jaar 3	<i>f</i> 8 mln	<i>f</i> 7,5 mln	<i>f</i> 0,5 mln
jaar 4	<i>f</i> 9,5 mln	<i>f</i> 9,5 mln	—————

Het voorbeeld geeft aan dat in de eerste drie jaar de gemeente minder nadeel zal mogen lijden dan uit het cumuleren van de overgangsregelingen/bandbreedtemodellen op zich blijkt. Wie dit moet betalen is een andere vraag. Waar het hier om gaat, is te

laten zien dat iedere regeling op zich een aanvaardbaar patroon laat zien. Het cumuleren van twee regelingen geeft echter een te groot financieel nadeel en brengt zonder nadere maatregelen voor de gemeente een onacceptabel risico met zich.

4 VERANTWOORDELIJKHEID OP RIJKSNIVEAU

4.1 Coördinatie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voor het gemeentefonds zijn op rijksniveau de beheerders, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën, verantwoordelijk. Zij zorgen ervoor dat de gemeenten meerjarig zicht hebben op hun uitkeringen uit het gemeentefonds. De beheerders worden geacht ervoor te zorgen dat diverse samenvallende herverdelingen in het gemeentefonds in verantwoorde brokken voor de gemeenten worden geregeld.

Voor de specifieke uitkeringen zijn de betreffende bewindslieden verantwoordelijk. Het gevaar van overgangsregelingen bij specifieke uitkeringen en misschien nog wel meer als daar een bandbreedtemodel bij wordt gebruikt, is dat vanuit een vakdepartement mogelijk te gemakkelijk wordt gesteld dat de risico's voor de gemeenten binnen aanvaardbare grenzen vallen. Dit moge voor die ene regeling misschien zo zijn. Als er echter twee of meer financiële operaties vanuit diverse departementen samenvallen, cumuleert het soms van te voren onbekende risico voor de gemeenten. Als het Toeslagenbudget zou zijn ingevoerd, zouden de herverdeeffecten van te voren bekend zijn geweest. Bij het BTW-compensatiefonds zullen deze effecten bij aanvang niet bekend zijn.

Het bij aanvang niet bekend zijn van de herverdeeffecten maakt het een stuk lastiger daar beleidsmatig rekening mee te houden. Daaruit de conclusie trekken dat er dan maar geen rekening mee kan worden gehouden, gaat de Raad echter te ver. De financiële spankracht bij gemeenten kent immers zijn grenzen. Er zullen gemeenten zijn die achteraf een nadeel zullen constateren, en dat vervolgens zelf moeten zien op te lossen. Dit kan alleen van de gemeenten worden gevraagd, als de gecumuleerde effecten te overzien zijn.

De rijksoverheid dient in dit geval als een entiteit te worden beschouwd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een coördinerende rol binnen het kabinet voor zaken betreffende de decentrale overheden. Dit betekent echter niet dat daarmee voor de gemeenten voldoende zekerheid is dat het Rijk de maatregelen met financiële gevolgen voor de gemeenten afdoende op elkaar afstemt. De Raad heeft dat

in zijn advies over het Toeslagenbudget reeds aangestipt.²⁸

...Wat de herverdeeleffecten betreft, wil de Raad uw aandacht vestigen op het volgende. De Raad heeft op 16 april 1998 een advies uitgebracht over de beperking van de cumulatie van herverdeeleffecten. In genoemd advies ging de Raad voor de cumulatie van herverdelingen uit van een maximum per jaar van *f* 25,- per inwoner²⁹ dat de gemeenten zouden kunnen dragen, zodat er dan voor één jaar naast de onderhavige *f* 15,- niet erg veel ruimte voor andere herverdeeloperaties overblijft. Overigens betrof het advies over de cumulatie alleen de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de overhevelingen naar die algemene uitkering. Voor de bijstand gaat het juist om een uitlichting uit de algemene uitkering. Toch is het terecht dat dit in samenhang wordt gezien. Het gaat bij de bijstand namelijk ook om een risico voor de gemeente, dat bij tekorten elders in de begroting moet worden gecompenseerd.

Voor de komende twee jaar staan er enige min of meer ingrijpende operaties gepland die herverdeeleffecten teweeg brengen. Genoemd kunnen worden de ijkking van het gemeentefonds, de hertaxatie van de OZB en de eventuele aanpassing van de verdeling van zowel de onderwijshuisvesting als de WVG. (...) De Raad acht het van groot belang dat in het kader van al deze operaties van de zijde van het Rijk integraal rekening wordt gehouden met de bij de gemeenten optredende (herverdeel)risico's. Hiertoe dient door de vakministers bij hun operaties concreet voor elk jaar te worden onderzocht hoe de maatregelen cumulatief uitpakken voor de gemeenten. En of dit nog binnen de door de Raad in zijn advies aangegeven maximaal aanvaardbare grenzen valt...

Hier schuilt het grootste risico van overgangsregelingen in het algemeen en bandbreedtemodellen in het bijzonder voor de gemeenten. Het cumuleren van soms van te voren weliswaar begrensde maar onbekende risico's en herverdeeleffecten is voor gemeenten lastig te managen. Je zal maar net die gemeente zijn die achteraf moet constateren steeds aan de verkeerde kant van de lijn te zijn uitgekomen.

²⁸ Advies Toeslagenbudget Abw; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 08.22/002.007 van 27 mei 1999.

²⁹ Zie de nuance die in paragraaf 3.2 in deze bijdrage is opgenomen over de hoogte van het normbedrag.

4.2 Mogelijke oplossingen

Aannemende dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanuit zijn coördinerende rol een cumulatie van risico's voor de gemeenten constateert en dit als knelpunt in het kabinet inbrengt, is de vraag welke oplossingsmogelijkheden hij het kabinet kan voorleggen. Het betreft immers (specifieke) uitkeringen aan gemeenten die primair de verantwoordelijkheid zijn van de vakministers. De coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal vooral aan de orde moeten zijn bij regelingen met bekende financiële effecten. Hij kan dan immers aangeven dat er gemeenten zijn die door de cumulatie in de problemen komen. Hij kan zijn collega's diverse mogelijkheden voorleggen, die elkaar overigens niet uitsluiten.

- De eerste mogelijkheid is dat de regelingen gespreid in de tijd worden ingevoerd. Daarmee worden de jaarlijks maximaal te lopen risico's kleiner en dus meer beheersbaar. Het kabinet staat dan wel voor het probleem welke regelingen een of meer jaren moet worden opgeschoven.
- De tweede mogelijkheid is dat in het geval van bandbreedtes de grenzen in het aanvangsjaar of -jaren nauwer worden, zodat de maximale effecten worden verkleind. De invoeringstermijn zal daardoor langer worden. Ook overgangsregelingen zonder bandbreedtes kunnen worden aangepast om het financiële risico te beperken.
- De derde mogelijkheid is dat alle voorziene regelingen gewoon worden ingevoerd met een toezegging voor extra (incidentele) rijksmiddelen voor die gemeenten die anders te grote nadelen zouden hebben. Het Rijk vindt dan snelle invoeringen van de nieuwe regelingen zo belangrijk dat het daar geld voor over heeft.

De genoemde drie mogelijkheden zijn gebaseerd op het voorkomen van te grote tijdelijke financiële problemen. Het is echter ook voorstelbaar dat door het wijzigen van een (specifieke) uitkering buiten het gemeentefonds een gemeente een dermate structureel groot financieel nadeel ondervindt, dat zij dat niet meer zelf kan oplossen. Door een soort vangnet in de regeling in te bouwen zou een dergelijke gemeente aanspraak kunnen maken op een extra uitkering. Het zou dan een soort artikel 12-achtige bandbreedteconstructie zijn voor een individuele gemeente.

Als een vangnet niet wordt ingebouwd en alle voorziene regelingen gewoon worden ingevoerd zonder extra (incidentele) rijksmiddelen, dienen de gemeenten eventuele structurele nadelen uit hun algemene middelen op te vangen. Daarbij is een beroep op artikel 12 het bekende algemene vangnet. Als dit inderdaad blijkt, betekent dit dat naast de burgers in die gemeenten via de OZB-tarieven de collectiviteit van de gemeenten uiteindelijk de rekening betaalt voor op de gemeenten afgewentelde financiële risico's bij specifieke uitkeringen. Een beroep op artikel 12 als gevolg van een

cumulatie van rijksmaatregelen kan echter niet de bedoeling zijn. Overigens zouden de beheerders van het gemeentefonds, als ook zij tot de conclusie zouden komen dat een structureel nadeel bij een specifieke uitkering de druppel was die de emmer deed overlopen, nadrukkelijk in de richting van de verantwoordelijke minister kunnen kijken. Dan zou dus achteraf alsnog de mogelijkheid in discussie kunnen komen voor een vangnet binnen de regeling.

In paragraaf 2.1 is reeds de logische oplossing aangegeven voor regelingen met onbekende financiële effecten. Juist bij niet voorzienbare risico's en financiële effecten kan het zinvol en handig zijn, via een bandbreedtemodel in de praktijk, na te gaan hoe de regeling voor de individuele gemeenten uitpakt. Om de medewerking van de gemeenten te verkrijgen is het aan te bevelen te beginnen met nauwe bandbreedtes en daarna te bezien hoe verder te gaan.

5 CONCLUSIE

Samenvattend luidt de conclusie dat het Rijk als geheel en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanuit zijn coördinerende rol in het bijzonder erop moeten toezien dat het Rijk bij cumulatie van (soms van tevoren onbekende) financiële effecten van diverse maatregelen rekening moet houden met de spankracht van gemeenten. De Raad is zich ervan bewust dat in deze bijdrage in het Jaarrapport 2000 dit vraagstuk slechts is aangestipt en van diverse kanttekeningen is voorzien. Er zijn nog veel aspecten niet of niet voldoende besproken. Vooral een verdere uitwerking van de gevolgen en verantwoordelijkheden op rijksniveau is nodig. De Raad vindt het desondanks zinvol dit vraagstuk op deze manier bespreekbaar te maken en de discussie te openen. Immers, bandbreedtemodellen zijn in veel gevallen aanvaardbare vormen van overgangsregelingen en begrenzen het maximaal te lopen risico. Echter, juist het cumuleren van onbekende (doch gemaximeerde) risico's is voor gemeenten lastig te managen.

JAARVERSLAG 1999 VAN DE RAAD VOOR FINANCIËLE VERHOUDINGEN

I INLEIDING

Bij wet van 21 februari 1997 (Stb. 106) is de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) ingesteld. Op 12 maart 1997 is de Raad door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Financiën geïnstalleerd. De Raad is nu drie jaar oud. Hij brengt conform artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges vóór 1 april van het volgende jaar een verslag uit van zijn werkzaamheden van het voorgaande jaar aan de twee hiervoor genoemde ministers. Het jaarverslag over 1999 is als bijlage opgenomen in het Jaarrapport 2000.

De samenstelling van de Raad is in bijlage 1 van dit jaarverslag opgenomen. De Raad onderging enkele wijzigingen in de personele samenstelling. In de vacature van mevrouw A. Brouwer-Korf werd met ingang van 1 maart benoemd mevrouw A.G.M. van de Vondervoort. Mevrouw Van de Vondervoort werd met ingang van diezelfde datum eveneens benoemd tot lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Met de uitbreiding van het aantal personele unies tussen beide Raden wordt beoogd de samenhang in het advieswerk van beide Raden te stimuleren. Met ingang van 1 september beëindigde mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout haar voorzitterschap, en daarmee tevens haar voorzitterschap van de Rob. De verantwoordelijke bewindslieden hebben ervoor gekozen het gezamenlijk voorzitterschap van beide Raden niet te continueren. Met ingang van 15 december werd mevrouw A. van den Berg benoemd tot voorzitter van de Rfv en de heer mr. H.J.E. Bruins Slot tot voorzitter van de Rob. De heer Bruins Slot werd met ingang van diezelfde datum tevens lid van de Rfv. Mevrouw Van den Berg werd benoemd tot lid van de Rob met ingang van 1 juli 2000. Daarmee komt het aantal personele unies tussen beide Raden op drie. Dit betekent dat er aan het eind van het verslagjaar bij de Rfv nog één vacature bestaat. De heer prof. dr. G.J. van Helden beëindigde per 1 september 1999 eveneens zijn lidmaatschap van de Raad. Aangezien hij tevens plaatsvervangend voorzitter was, heeft de Raad uit zijn midden een nieuwe plaatsvervangend voorzitter gekozen, namelijk mevrouw Van de Vondervoort.

De Raad vergaderde in 1999 10 maal, te weten op 14 januari, 11 februari, 11 maart, 8 april, 20 mei, 10 juli, 9 september, 14 oktober, 11 november en 9 december.

2 UITVOERING WERKPROGRAMMA 1999

Het Werkprogramma 1999 is door de beheerders van het gemeente- en het provinciefonds, de minister van BZK en de staatssecretaris van Financiën vastgesteld en als bijlage van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 1999 op Prinsjesdag 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Werkprogramma 1999 bevatte 22 onderwerpen. Uiteindelijk heeft de Raad van 12 van de in het werkprogramma opgenomen onderwerpen adviesaanvragen ontvangen. Daarnaast heeft de Raad nog 7 adviesaanvragen ontvangen, die niet in het werkprogramma waren voorzien. Tot de laatste groep behoort de adviesaanvraag over decentralisatie die aan de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gezamenlijk is gericht.

Genoemde aantallen laten opnieuw duidelijk zien dat het voor het kabinet en voor de beheerders van de fondsen als coördinerende bewindspersonen blijkbaar lastig is een adequaat werkprogramma op te stellen. Dit is ook in vorige jaarverslagen reeds geconstateerd. De Raad onderkent dit gegeven. Het is de taak van de Raad te adviseren over wetgeving en/of uitvoering daarvan. Deze zijn sterk afhankelijk van de voorbereiding van beleidsvoornemens bij de betrokken departementen, hetgeen soms moeilijk is te plannen. Daarbij speelt het gegeven dat de Raad in veel gevallen aan het eind van het beleidsproces wordt ingeschakeld. Dit bemoeilijkt de planning.

3 UITGEBRACHTE ADVIEZEN

De Raad heeft in 1999 23 adviezen uitgebracht, waarvan drie betrekking hebben op aanvragen in het kader van artikel 12. In tabel 1 is het overzicht opgenomen van de door de Raad in 1997, 1998 en 1999 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen. Samenvattingen van de in 1999 uitgebrachte adviezen zijn in bijlage 2 opgenomen.

Tabel 1: Uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen

	1997	1998	1999
gevraagde adviezen	10	17	21 ^{a)}
<i>waarvan in het werkprogramma voorzien</i>	7	14	15 ^{a)}
ongevraagde adviezen	2	2	2
totaal adviezen	12	19	23

- a) Van enkele onderwerpen in het werkprogramma is twee (Wet financiering lagere overheden) of drie (IJKpunten verzamelcluster) keer een adviesaanvraag ontvangen.

Bovendien zijn drie artikel 12-adviezen uitgebracht. Daartegenover staat dat twee onderwerpen die afzonderlijk in het werkprogramma stonden vermeld met andere adviesaanvragen zijn gecombineerd. Per saldo hebben dus de 12 onderwerpen uit het werkprogramma, waarover een adviesaanvraag is ontvangen, geleid tot 15 adviezen.

Zoals uit tabel 1 blijkt, heeft de Raad in 1999 twee ongevraagde adviezen uitgebracht. Dit betrof ten eerste het advies aan de beheerders inzake de monitoring bij de algemene uitkering en de afsplitsing van onderwijshuisvesting uit het cluster zorg in het gemeentefonds. De Raad achtte dit ongevraagde advies nodig vanuit zijn rol als 'bewaker' van een verantwoord stelsel van de financiële verhoudingen. Daarnaast bracht de Raad aan de minister van Financiën ongevraagd advies uit over de 'Bommenregeling' op basis van een ter kennisneming aan de Raad gestuurd rapport over de evaluatie van de bommenregeling.

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de aan de beheerders van het gemeente- en provinciefonds uitgebrachte adviezen en aan de overige leden van het kabinet (inclusief adviezen aan de minister van BZK of de staatssecretaris van Financiën verstrekte adviezen, die niet op de fondsen betrekking hebben).

Tabel 2: Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen^{a)}

	1997	1998	1999
adviezen aan de beheerders	8	14	14
adviezen niet aan de beheerders	4	5	9
totaal adviezen	12	19	23

a) Indien het advies naast de beheerders ook aan een ander bewindspersoon is uitgebracht, is het advies beschouwd als zijnde niet aan de beheerders uitgebracht, tenzij het nadrukkelijk de fondsen betreft.

Het grootste deel van de adviezen van de Raad is aan de beheerders van de fondsen uitgebracht. Die adviezen hadden direct te maken met het gemeente- en het provinciefonds. In 1999 heeft de Raad daarnaast nog adviezen uitgebracht aan:

- de minister van Financiën (twee over de Wet financiering lagere overheden en één over de Bommenregeling);
- de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (toeslagenbudget);
- de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (kinderopvang);
- de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Investeringsfonds stedelijke vernieuwing);
- de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de minister van Onderwijs,

- Cultuur en Wetenschappen (voortijdig schoolverlaten);
- de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (24-uursopvang);
- de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Besluit doelmotivering rampenbestrijding).

De Raad streeft ernaar zijn adviezen zo snel als mogelijk te leveren. De termijn tussen de adviesaanvraag en het advies is in 1999 gemiddeld ongeveer 1,5 maand geweest. In tabel 3 is voor een drietal categorieën de kortste, langste en gemiddelde afhandelingstermijn gegeven.

Tabel 3: afhandelingstermijn adviezen (in maanden)

	aantal	kortste	langste	gemiddelde
adviezen aan beheerders	10	0,5	2,5	1,5
adviezen artikel 12	3	2,5	3,5	3
overige gevraagde adviezen	8	0,5	1,5	1
Totaal gevraagde adviezen	21	0,5	3,5	1,5

De adviesaanvraag over decentralisatie is in mei 1999 ontvangen. De minister van BZK heeft de Rfv en de Rob gevraagd het advies in juni 2000 uit te brengen. De raden streven er uiteraard naar hieraan te voldoen. Voor de Raad is een doorlooptijd van een jaar zeer lang, maar dit betreft dan ook een uitgebreider advies dan de Raad doorgaans verstrekt.

Bijlage 3 bevat een overzicht van de onderwerpen uit het Werkprogramma 1999, die niet tot een adviesaanvraag hebben geleid. Deze zijn deels doorgeschoven naar het Werkprogramma 2000 (zie bijlage 4).

4 EFFECT VAN DE UITGEBRACHTE ADVIEZEN

In het in bijlage 2 verstrekte overzicht van de uitgebrachte adviezen is tevens een kort overzicht gegeven van de kabinetsreacties daarop. Uit dit overzicht blijkt dat in veel gevallen het advies van de Raad is opgevolgd. Vooral in het geval van de drie adviezen over de laatste tranche van de herverdeling gemeentefonds heeft het kabinet in positieve zin gereageerd op een aantal belangrijke aanbevelingen van de Raad. Die aanbevelingen hadden vooral betrekking op het handhaven van de consistentie in het vigerende verdeelsysteem. De Raad ziet daarin zijn rol als bewaker van het verdeelsysteem bevestigd.

Wat minder zichtbaar is, zijn de effecten van de contacten die de Raad heeft met departementen in het voortraject van de advisering. Vaak vindt informeel vooroverleg plaats met vertegenwoordigers van departementen over de beleidsvoornemens en de adviesaanvraag. In dat stadium al kan worden gewezen op het voorkomen van mogelijke knelpunten bij het hanteren van een consistente verdeelsystematiek. De invloed van de Raad is dan niet duidelijk zichtbaar, maar alle partijen hebben baat bij beleidsvoornemens die uit een oogpunt van gezonde financiële verhoudingen goed onderbouwd zijn. Dat komt de snelle voortgang van het beleidsproces alleen maar ten goede.

5 SAMENWERKING MET DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

In het verslagjaar is de samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) geïntensiveerd. De Raad ontving voor het eerst een adviesaanvraag van de minister van BZK die gezamenlijk aan beide Raden is gericht. Het betreft een brede adviesaanvraag over nieuwe impulsen voor het decentralisatiebeleid. Ter voorbereiding op dit advies is door beide Raden een aantal malen gezamenlijk vergaderd, namelijk op 8 april, 20 mei en 14 oktober.

Tevens heeft een aantal leden van de Raad meegewerkt in een werkgroep van de Rob die was belast met de voorbereiding van een drietal adviezen over de bestuurlijke organisatie in engere zin. Het betrof een advies over de regierol van de gemeenten, een advies over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's en een advies over de positie van de provincie in het bestuurlijk bestel. De concepten van deze adviezen zijn ook in de plenaire vergaderingen van de Raad aan de orde geweest en van commentaar voorzien naar de Rob doorgestuurd.

6 JAARRAPPORT 1999; TRENDS IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Naast het uitbrengen van adviezen ziet de Raad het als zijn taak 'in de toekomst te kijken' en te signaleren waar mogelijk, binnen afzienbare tijd, vragen rond financiële verhoudingen zich zullen of kunnen voordoen. De Raad heeft daarom in april 1999 zijn tweede Jaarrapport met als ondertitel 'Trends in de financiële verhoudingen' uitgebracht. Het Jaarrapport 1999 bevat drie onderwerpen. Deze zijn:

- fondsen in het (financiële) verkeer tussen het Rijk en zijn mede-overheden

- financiële verhouding en gemeentelijke herindeling
- integraal jeugdbeleid.

Het onderwerp 'Financiële verhouding en gemeentelijke herindeling' heeft de Raad daarna betrokken in zijn advies over een nieuwe maatstaf herindeling.

7 COMMUNICATIE EN VOORLICHTING

Overleg met departementen

Op ambtelijke niveau is er veel overleg met vooral de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Daarbij houden de betrokkenen elkaar op de hoogte van de ontwikkelingen bij de fondsen. Deze contacten geven de Raad bovendien zicht op de planning van de te verwachten adviesaanvragen.

Daarnaast vindt er bij het opstellen van een advies regelmatig overleg plaats met de opdrachtgever. Dit overleg dient vooral om onduidelijkheden op te helderen ter voorkoming van onnodige discussie achteraf over wat de opdrachtgever feitelijk beoogde met zijn adviesaanvraag en de Raad met zijn advies. De onafhankelijkheid van de Raad staat daarbij wel steeds voorop.

Gesprekken met gemeenten en provincies

De Raad heeft regelmatig contact met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Deze contacten zijn voor de Raad onmisbaar. De Raad vindt het van het grootste belang te weten wat er in het land speelt en wat de mening van de betrokkenen is. De Raad wil namelijk bij zijn advisering de gevoelens in het land meewegen. Medewerkers van de Raad wonen standaard de bijeenkomsten bij van diverse overlegorganen op gemeentelijk en provinciaal niveau, zoals de vakberaden gemeenten en provincies en het overleg van directeuren Financiën van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg

Een afvaardiging uit de Raad heeft met het bestuur van de VNG gesproken. Dit jaarlijkse overleg is bedoeld elkaar op de hoogte te houden en te brengen van zaken die voor beide van belang zijn. Het (normaal ook jaarlijkse) overleg met het IPO heeft niet plaatsgevonden. Op ambtelijk niveau heeft de Raad met enige regelmaat contact met de VNG en het IPO.

Forumdiscussie

De Raad heeft op woensdag 2 juni 1999 een forumdiscussie georganiseerd ter gelegenheid van het terugtreden van drs. W.M.C. van Zaalen als secretaris van de Raad. De forumdiscussie ging over het 'openbaar bestuur en financiële verhoudingen'.

Internet

De Raad zet alle adviezen op zijn eigen internetsite. Ook relevant nieuws over de werkzaamheden van de Raad is op de site te lezen. In oktober 1999 is de site ingrijpend gewijzigd. De Raad en de Rob zijn nu gezamenlijk op de site te vinden. Daarmee is de samenwerking tussen beide raden ook op Internet zichtbaar. De Raad is via www.rfv.nl bereikbaar.

Externe publicaties

Medewerkers van het secretariaat verzorgen door middel van publicaties over de uitgebrachte adviezen voor extra voorlichting. Het secretariaat heeft zitting in de redactie van 'Bestuursmiddelen', een tweewekelijks periodiek ten behoeve van bestuur en management in de publieke sector. Daarnaast heeft een uitgebreide samenvatting van het advies 'Milieu en lokale lasten' in "B&G" gestaan.³⁰ Bovendien tracht de Raad via persberichten andere bladen te bewegen tot berichtgeving over de uitgebrachte adviezen.

De adviseur van de Raad heeft zijn visie op de gevolgen van de Europese subsidies voor de financiële verhoudingen door middel van een interview kenbaar gemaakt.³¹ Hij heeft bovendien een bijdrage geleverd aan het door de gemeente Den Haag uitgegeven boek over de procesgang rond artikel 12.³²

Bezoek uit Mali

Op verzoek van de Stichting Nederlandse Vrijwilligers hebben de secretaris en de plaatsvervangend secretaris een gesprek gehad met drie ambtenaren uit Mali. Mali is bezig met een proces van bestuurlijke en financiële decentralisatie. De Malinezen is inzicht gegeven in de Nederlandse situatie.

³⁰ Extra Rijksbijdrage voor investeringen in riolering, S.P.M. Vroonhof in B&G, 26e jaargang, nr. 2, februari 1999.

³¹ Europees geld verstoort financiële verhouding; Rudie van Meurs in B&G, 26e jaargang, nr. 7/8 van juli/augustus 1999.

³² De geschiedenis van het artikel 12-beleid; W.M.C. van Zaalen in Op weg naar herstel (Den Haag en artikel 12); VNG uitgeverij, Den Haag, september 1999.

8 FINANCIËN

Zoals hiervoor vermeld werden de secretariaten van Rob en Rfv in het afgelopen jaar samengevoegd. De kosten van het secretariaat maken het grootste deel uit van de uitgaven van de Raad. Sinds de samenvoeging van de secretariaten zijn deze kosten niet meer te onderscheiden. Daarom is ervan afgezien een gespecificeerde rekening in beeld te brengen. Dat zou weinig inzicht geven in de daadwerkelijke kostenontwikkeling.

Een deel van het overschot van de Rfv begroting is conform de afspraak die daarover in 1996 is gemaakt met de VNG en met het ministerie van Financiën teruggeboekt naar het gemeentefonds.

Omdat een eventueel overschot van de Rfv na samenvoeging van de secretariaten niet meer apart valt te traceren, is met de VNG en met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën afgesproken structureel een bedrag van f 0,2 mln terug te boeken naar het gemeentefonds en de afspraak uit 1996 daarmee als beëindigd te beschouwen.

Dit betekent dat met ingang van het jaar 2000 de beide Raden gezamenlijk kunnen beschikken over een budget van f 2,6 mln.

9 SECRETARIAAT

Het secretariaat onderging ingrijpende wijzigingen in het verslagjaar. Per 1 januari waren op het secretariaat werkzaam:

- de heer drs. W.M.C. van Zaalen (secretaris)
- de heer drs. S.P.M. Vroonhof MPM (plaatsvervangend secretaris)
- de heer drs. D.G. Daniels (adviesmedewerker)
- de heer mr. G.J. van Nijendaal (adviesmedewerker)
- mevrouw M. Polderman- Zuidwijk (secretaresse)
- mevrouw M. van Oosten-Kooistra (secretaresse)

Van 15 april tot 31 december werd de administratieve sectie versterkt door mevrouw M.M.J. Mos.

De heer Van Zaalen gaf in het begin van het jaar te kennen zijn positie als secretaris ter beschikking te willen stellen. Dat was aanleiding voor de secretariaten, de Raden en de betrokken bewindslieden zich te beraden op de toekomst van de secretariaten in hun verhouding tot de beide Raden. Naar aanleiding van dit beraad is besloten de secretariaten van beide Raden samen te voegen tot één secretariaat dat beide Raden zou moeten bedienen.

De volgende overwegingen hebben daarbij een rol gespeeld.

Door het vormen van één secretariaat worden betere voorwaarden gecreëerd voor een afstemming van de werkzaamheden van beide raden en voor het streven naar gezamenlijke advisering op een tot nu toe enigszins braakliggend terrein. In de tweede plaats worden de mogelijkheden verbeterd voor een eenduidige aansturing van twee nauw verwante afdelingen en in de derde plaats wordt de kwetsbaarheid van de twee kleine organisaties verminderd. Als positieve neveneffecten worden gezien de mogelijkheid tot het bieden van een grotere variatie van werkzaamheden aan de medewerkers van het secretariaat en de mogelijkheid tot het creëren van verschillende functieniveaus.

Per 1 mei is de heer Van Zaalen teruggetreden als secretaris van de Rfv.

Wel blijft hij nog gedurende drie dagen per week als adviseur betrokken bij het werk van de Rfv.

De heer Van Haeften, secretaris van de Rob is per 1 mei ook benoemd tot secretaris van de Rfv en de heer Vroonhof, plaatsvervangend secretaris van de Rfv is met ingang van diezelfde datum benoemd tot plaatsvervangend secretaris van de Rob.

Met ingang van 1 augustus zijn de secretariaten formeel gefuseerd tot één secretariaat.

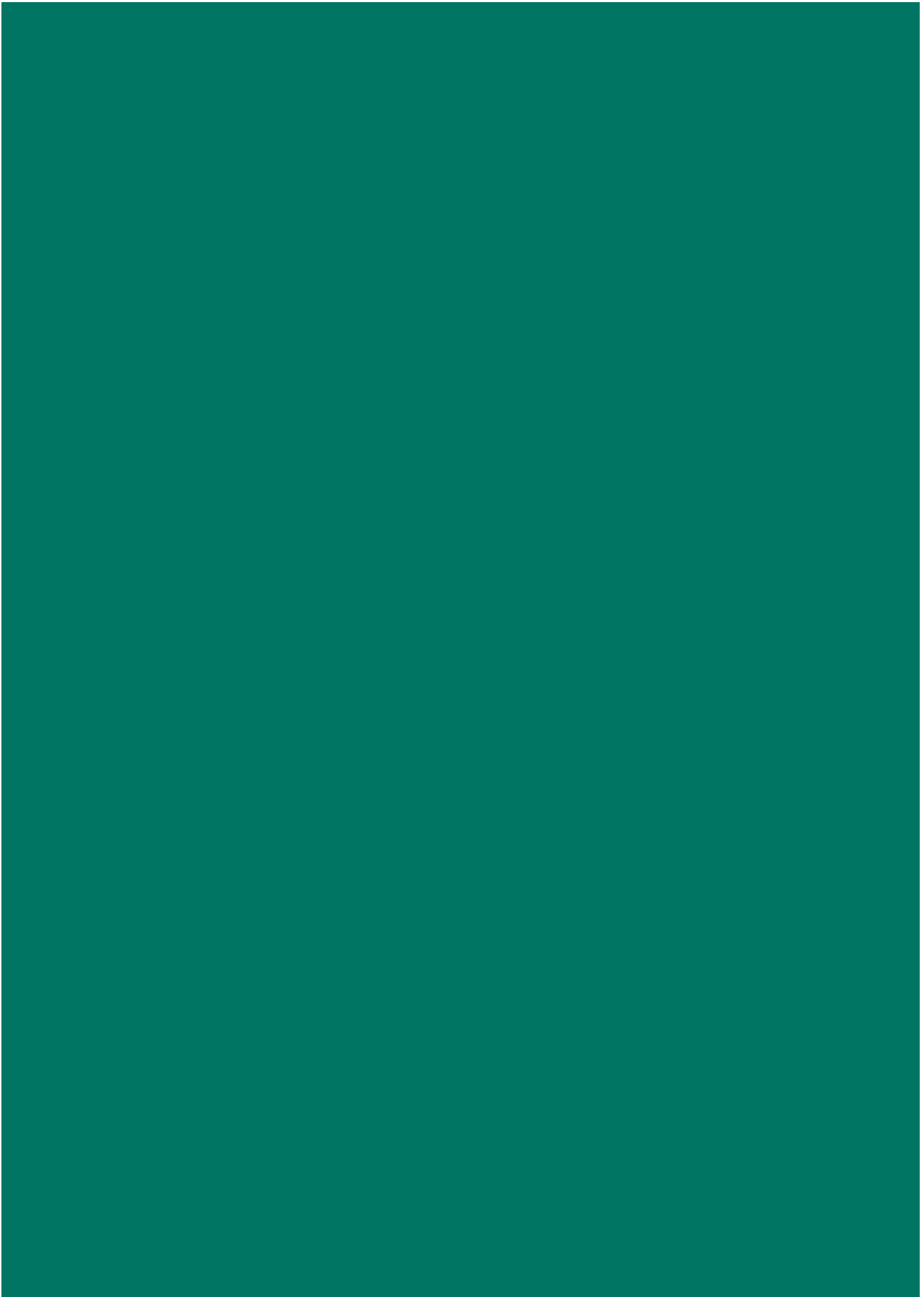
Er is een aantal nieuwe medewerkers aangetrokken dat direct voor beide Raden is ingezet. Dit zijn: mevrouw dr. M.W.M. de Vries en de heer drs. H. J. Bouwknecht, beide per 1 juli en de heer drs. B. de Vries per 1 september. Met ingang van 15 december trad mevrouw M. Schuiten in dienst ter versterking van de administratieve sectie.

Bijlage 5 vermeldt de samenstelling van het secretariaat aan het eind van het verslagjaar.

Gezien de nieuwe situatie is met name in het tweede deel van het verslagjaar veel geïnvesteerd in opleiding van het zittende en het nieuwe personeel. Voor allen betrof de samenvoeging van de secretariaten een ingrijpende verandering van werkwijze, maar ook en vooral een verbreding van het werkterrein. De heer Van Zaalen verzorgde gedurende enige weken een interne opleiding 'Inzicht in financiële verhoudingen'. De nieuwe medewerkers volgden de BZK-cursus 'Inzicht in bestuurlijke verhoudingen'. Alle medewerkers van het secretariaat namen deel aan de cursus 'Timemanagement' en aan de cursus 'Creatief adviseren'.

Daarnaast bezoeken de medewerkers van het secretariaat regelmatig symposia en studiedagen over bestuurlijke vraagstukken die zij in hun portefeuille hebben.

Rf2



SAMENSTELLING VAN DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Voorzitter

Mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout (tot 1 september 1999),
Commissaris van de Koningin van Zuid-Holland;

Mevrouw A. van den Berg (vanaf 15 december 1999),
Burgemeester van Bergen op Zoom;

Plaatsvervangend voorzitter

De heer prof. dr. G.J. van Helden (tot 1 september 1999),
Hoogleraar Bedrijfseconomie aan de Universiteit van Groningen;

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort (vanaf 1 september 1999, lid van de Raad sinds
1 maart 1999), Senior-adviseur Deloitte & Touche Bakkenist;

Leden

Mevrouw A. van den Berg (tot 15 december 1999),
Burgemeester van Bergen op Zoom;

Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart,
Burgemeester van Schipluiden;

De heer mr. H.J.E. Bruins Slot (vanaf 15 december 1999),
Hoofddirecteur Informatie Beheer Groep;

Mevrouw D.IJ.W. de Graaff-Nauta,
Oud Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken;

De heer mr.dr.s. A.J. Modderkolk,
Algemeen secretaris van De Open Ankh (Stichting dienstverlening gezondheidszorg),

De heer ir. P.O. Vermeulen,
Lid van de Raad van Bestuur Bank Nederlandse Gemeenten;

De heer W.I.J.M. Vrijhoef,

OVERZICHT VAN DE DOOR RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN IN 1999 UITGEBRACHTE ADVIEZEN

NB: Na de samenvatting van een advies is onder het kopje 'Vervolg op het advies' aangegeven wat de reactie van de beheerders en/of het parlement is geweest voor zover deze per 15 maart 2000 bekend waren.

A ADVIEZEN BETREFFENDE HET GEMEENTEFONDS EN PROVINCIEFONDS

1 Ongevraagd advies van 16 februari 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake de monitoring bij de algemene uitkering en afsplitsing onderwijshuisvesting (Rfv 14.40/006.002).

Samenvatting

De Raad constateert dat het politiek-maatschappelijk gewenst is een bepaalde door de gemeente uit te oefenen taak, die bekostigd wordt uit de algemene uitkering, te monitoren. Op welke wijze de monitoring moet plaatsvinden en welk budget voor die taak geacht wordt in de algemene uitkering te zijn opgenomen, is minder eenduidig. De Raad doet in dit advies een voorstel voor het laatstgenoemde aspect. Daarbij is de opbouw en samenstelling van de algemene uitkering van belang.

Redenerend vanuit het algemene karakter van de algemene uitkering kan in zijn algemeenheid de vraag niet worden beantwoord, wat het aandeel van een bepaalde voorziening in de algemene uitkering is. De algemene uitkering wordt niet ontvangen ten behoeve van een specifiek doel, maar om de gemeenten, samen met de eigen inkomsten en specifieke uitkeringen, de mogelijkheden te bieden binnen de wettelijke kaders naar eigen inzichten een complex van doelstellingen en voorzieningen te realiseren.

Het gemeentefonds is opgebouwd uit een enkele clusters, die elk een samenhangend taakveld beslaan. De Raad bepleit in het algemeen monitoring op clusterniveau, zoals door de commissie-Schouten is gedaan en ook bij de scan in het periodiek onderhoud wordt toegepast. Daarmee wordt aan de gemeentelijke autonomie recht gedaan. Op clusterniveau kan worden gezien of de gemeenten meer of minder voor een bepaald aandachtsveld hebben uitgegeven en daaraan kunnen vervolgens conclusies worden verbonden. Naar de mening van de Raad kan het Rijk drie mogelijke conclusies trekken.

- Het Rijk is het eens met de prioriteitenstelling van de gezamenlijke gemeenten, maar acht de prestaties (uitgaven) in een bepaald cluster te laag. De uitgavenniveaus van de andere clusters worden redelijk geacht. De conclusie zou dan moeten zijn dat het geconstateerde lage niveau van het desbetreffende cluster te wijten moet zijn aan gebrek aan middelen. Daaruit zou de conclusie moeten worden getrokken, dat er extra geld beschikbaar wordt gesteld. Dit geld moet vervolgens worden toegedeeld aan het cluster, waarin het tekort is geconstateerd.
- Het Rijk is het eens met de gemeentelijke prioriteitenstelling en acht de prestaties in alle clusters voldoende. Dat betekent eveneens dat het totaal van de algemene uitkering als toereikend wordt beschouwd. In dat geval moet de omvang van de clusters worden aangepast aan de eventueel gewijzigde verhoudingen tussen de clusters. Daarna worden de ijkpunten per cluster aangepast. De verdeling volgt dan de collectieve prioriteitenstelling van de gemeenten.
- Het Rijk vindt het totaal van de algemene uitkering voldoende en vindt geen aanleiding de eventueel gewijzigde verhoudingen tussen de clusters te bevestigen. Die situatie wijst dan op een verschil van inzicht tussen het Rijk en de decentrale overheden over maatschappelijke behoeften en over de wijze waarop de overheid daaraan kan voldoen.

De Raad is van mening dat omwille van een goed functionerende financiële verhouding en de gemeentelijke autonomie het Rijk zeer terughoudend dient te zijn in het volgen van bepaalde gemeentelijke uitgaven cq. voorzieningen. Het zou beperkt moeten blijven tot situaties waarin

- in het verleden bij een toevoeging aan het fonds afgesproken is dat te zijner tijd bekeken zal worden of de toevoeging voldoende is geweest;
- op het moment van overheveling te veel onzekerheden bestaan over het bedrag dat nodig is het, ook door het Rijk, gewenste niveau van uitvoering te realiseren;
- het om een dusdanig groot bedrag gaat dat een eventuele ramingsfout grote gevolgen heeft voor de financiële huishouding van de gemeenten;
- als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen de gemeentelijke uitgaven voor een bepaalde voorziening een zo sterke ontwikkeling doormaken dat zij niet eenzijdig op de gemeentelijke budgetten kunnen worden afgewenteld, maar moeten leiden tot een herverdeling tussen het Rijk en de gemeenten.

Indien het echter zinvol wordt geacht toch een bepaalde voorziening als onderdeel van een cluster te monitoren, is de volgende vraag aan de orde: “Als in een jaar voor een concrete voorziening een bepaald bedrag aan het gemeentefonds is toegevoegd, welk deel van het fonds kan dan enkele jaren later worden aangemerkt als het bedrag dat gemeenten beschikbaar hebben voor die voorziening?”

De Raad beantwoordt deze vraag door te wijzen op de gebruikelijke begrotingssystematiek binnen de overheid. Deze gaat uit van een volume- en een prijscomponent. Voor de volumecomponent kan de mutatie bij de zogenoemde kostendrijvers, normaal gesproken de bij de overheveling toegepaste verdeelmaatstaven, worden gebruikt. Voor de prijsmutatie dient te worden bepaald, welke algemene prijsindex het meest geschikt is.

De Raad wijst vervolgens op het risico dat een cluster uit slechts één taak bestaat. Het monitoren van dat cluster zal tot veel discussie kunnen leiden. Het ligt niet voor de hand dat de ontwikkeling van het gemeentefonds en daarbinnen een cluster gelijk op loopt met de feitelijke kostenontwikkeling voor één specifieke voorziening. De volume- en prijsmutaties bij het gemeentefonds en de gemeentelijke lasten zijn bijna per definitie niet aan elkaar gelijk. De monitoring zal dan zeer waarschijnlijk tot resultaten leiden, die door een ieder anders zullen worden geïnterpreteerd. Bovendien is het voor monitoring van een bepaalde voorziening ook niet nodig een apart cluster te maken.

Aangezien ook de kostendrijvers voor onderwijs en zorg niet zodanig verschillen dat dat twee clusters rechtvaardigt, adviseert de Raad de afsplitsing van onderwijshuisvesting van het cluster zorg te heroverwegen en terug te keren tot een cluster zorg, inclusief onderwijs.

Vervolg op het advies

Uit het POR-gemeentefonds 2000 paragraaf 3.3.d blz. 58: De beheerders nemen met instemming kennis van de waarschuwende woorden van de Raad over het toepassen van monitoring bij toevoegingen aan het gemeentefonds. De rekenwijze die de Raad voorstelt bij de monitoring van een voorziening de waarde vast te stellen van een toevoeging aan het gemeentefonds van een aantal jaren daarvoor, nemen de beheerders niet over. Zij vinden dat de Raad uitgaat van de maatschappelijke behoefte aan een voorziening en die is volgens hen niet relevant om de feitelijke waarde vast te stellen van een toevoeging aan het gemeentefonds van een aantal jaren daarvoor. De beheerders volgen de Raad bij het ongedaan maken van de afsplitsing van onderwijshuisvesting van het cluster zorg. De cluster zorg is dus weer inclusief onderwijs.

2 Advies van 1 maart 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën betreffende het IJkpunt Wegen en Water (Rfv14.30/001.006).

Samenvatting

De beheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd

over het door Cebeon ontwikkelde ijkpunt voor wegen en water. De Raad heeft als voorbereiding op dit advies een zestal bijeenkomsten in het land georganiseerd. Voor deze bijeenkomsten werden alle gemeenten en provincies uitgenodigd. De doelstelling was tweërlei: enerzijds gaf de Raad voorlichting aan de gemeenten en provincies over de stand van zaken rond de ijking van het huidige verzamelcluster in het gemeentefonds, anderzijds was de Raad benieuwd naar de reacties van met name de gemeenten. Daarnaast heeft de Raad in zijn Jaarrapport 1998 een eigen onderzoek opgenomen naar de kosten van de gemeentelijke infrastructuur. De uitkomsten van dit onderzoek worden vergeleken met de door Cebeon gevonden ijkpuntformule. De beheerders vragen de Raad naar zijn oordeel over de gevolgde onderzoeksmethode. De in dit onderzoek gevolgde methode is gelijk aan de methode die is gekozen voor het hoofdonderzoek dat heeft geleid tot de nieuwe Financiële verhoudingswet. De Raad concludeert dat de argumenten voor de keuze van de methode van verschillenanalyse nog onverkort gelden. Ruim vijf jaar na het eerste onderzoek en twee jaar na de invoering van de Financiële verhoudingswet '97 blijkt dat de methode tot acceptabele resultaten heeft geleid. Bovendien is gebleken dat met behulp van deze methode het verdeelstelsel kostengeoriënteerd kan blijven. Daar komt bij dat verandering van methode de uniformiteit van de aanpak zou doorbreken en in het vervolg van het proces tot extra aansluitproblemen zou kunnen leiden. De Raad is derhalve akkoord met de in het onderzoek gevolgde methode. Het onderzoek van Cebeon heeft geleid tot een ijkpunt voor wegen en water. Een ijkpunt is daarbij op te vatten als een geobjectiverde norm voor uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met externe, kostenverhogende of kostenverlagende factoren. In de ijkpuntformule zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in arealen van wegen en water, zoals, oppervlakte van de gemeenten, oppervlakte (historisch) binnenwater;
- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in intensiteit van het gebruik, zoals verschillen bebouwingsdichtheid, het onderscheid tussen binnen en buiten de bebouwde kom en meerkernigheid;
- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in de kosten per eenheid, zoals die vanwege bodemgesteldheid en historische kern.

Niet gehonoreerd zijn:

- verschillen als gevolg van eigen beleid, onder andere tot uitdrukking komende in verschillen in onderhoudsniveau, in niet door structuurkenmerken veroorzaakte verschillen in arealen en in verschillen in typen wegdek (gesloten of open);
- verschillen in de betekenis van andere wegbeheerders;
- de toeristische functie.

De beoordeling van het resultaat van het onderzoek moet gedaan worden in het licht van de doelstellingen en uitgangspunten van de verdeling van de algemene uitkering. De doelstelling is alle gemeenten in een gelijkwaardige positie te brengen. De relevante uitgangspunten zijn objectief, kostengeoriënteerd en globaal. De beoordeling van de resultaten vindt plaats aan de hand van twee vragen.

- Zijn alle relevante structuurkenmerken in het onderzoek betrokken en zijn die, voorzover dat technisch mogelijk is (beschikbaarheid van de gegevens), in de ijkpuntformule gehonoreerd?
- Komen de onderlinge verhoudingen tussen de gewichten die aan de gehonoreerde structuurkenmerken zijn toegekend, redelijk over?

De Raad heeft de vijftien belangrijkste vragen op de door hem georganiseerde bijeenkomsten over de ijkpuntformule van een reactie voorzien. Deze vragen hebben de Raad op een enkel geval na niet gebracht tot een advies aan de beheerders het ijkpunt opnieuw te bezien. De wens tot een globaal en niet te ingewikkeld verdeelstelsel verhoudt zich niet met het opnemen van allerlei nieuwe factoren. Ook de beschikbaarheid van objectieve gegevens is vaak een belemmering voor het honoreren van mogelijk relevante factoren.

Alleen het niet honoreren in het ijkpunt van een geaccidenteerd terrein, is voor de Raad aanleiding de beheerders te adviseren een nader onderzoek te doen verrichten. Voor het overige is de conclusie van de Raad dat geen belangrijke structuurkenmerken in de ijkpuntformule wegen en water over het hoofd zijn gezien.

Het is voor de Raad niet mogelijk en ook niet nodig een oordeel te geven over de absolute hoogte van de gewichten. Het betreft namelijk een oordeel over de relatieve verdeling tussen de factoren. Komt de combinatie van factoren in voldoende mate tegemoet aan de structuurverschillen tussen de gemeenten, of met andere woorden, zijn de verschillen in de uitkomsten niet te groot of te klein? De Raad concludeert dat de ijkpuntformule de relatieve verhoudingen tussen de (gewichten van de) gebruikte verklarende factoren goed weergeeft.

Na het vaststellen van het ijkpunt dient dit te worden omgezet in verdeelmaatstaven. Aangezien dit tezamen met de andere nog te ontwikkelen ijkpunten uit het verzamelcluster zal plaatsvinden, kan de Raad alleen enkele algemene opmerkingen maken. De meeste indicatoren in het ijkpunt kunnen zonder bezwaar worden omgezet in verdeelmaatstaven. De nieuwe maatstaf voor de oppervlakte bebouwing kent op dit moment nog een te groot verschil in waarnemingsjaar voor de diverse gemeenten (tussen 1991 en 1997). Dit moet worden teruggebracht tot een aanvaardbaar verschil, waarbij een indexeringsmethode, mits goed onderzocht, acceptabel is.

In de ijkpuntformule zijn twee factoren opgenomen, die met name de werkgelegenheid en bedrijvigheid moeten benaderen. Dit zijn de OZB-waarde niet-woningen en het aantal werkzame personen. De Raad concludeert daarover het volgende.

- De Raad is het eens met het opnemen in het ijkpunt voor wegen en water van factoren, die de werkgelegenheid en bedrijvigheid representeren.
- De Raad is van mening dat de conjunctuurgevoeligheid in het verdeelstelsel niet verder mag worden vergroot, dan nu reeds via de 30% van de OZB-waarde niet-woningen het geval is.
- De Raad beschouwt de nu gevonden verklaring als een argumentatie achteraf voor de reeds bij de invoering van de Fvw '97 opgenomen extra verlaging bij de OZB-waarde niet-woningen. Dit betekent dat het opnemen van de gevonden indicatoren voor werkgelegenheid en bedrijvigheid in het cluster wegen en water (en straks ook in het cluster openbare orde en veiligheid), aanleiding is de extra 10% verevening bij de OZB-waarde niet-woningen in het cluster eigen inkomsten terug te draaien. De uitruil met het aantal woonruimten kan dan eveneens worden teruggedraaid.

Met de indicatoren voor werkgelegenheid en bedrijvigheid in het ijkpunt wegen en water tezamen met de verwachting over het ijkpunt openbare orde en veiligheid is een bedrag gemoeid van meer dan f 200 mln. Het terugdraaien van de extra 10% bij de OZB-waarde niet-woningen betreft ongeveer f 150 mln. Voor het verschil zal nog een oplossing gevonden moeten worden. Behoudens de uitspraak dat er geen correcties bij de reeds geijkte uitgavenclusters mag plaatsvinden, heeft de Raad zich hierover nog geen oordeel gevormd.

Aan de factor werkzame personen kleven diverse bezwaren. De belangrijkste zijn:

- het betreft een steekproef;
- de indeling van werknemers zonder vaste werkplek;
- zelfstandigen, beroepsmilitairen en seizoenswerknemers tellen niet mee;
- conjunctuurgevoelig.

De Raad is op de hoogte van het feit dat er een gesprek gaande is tussen vertegenwoordigers van uw beide departementen en het CBS over deze statistiek. Een definitief oordeel kan de Raad dan ook niet geven, maar hij heeft vooralsnog grote aarzelingen bij de acceptatie als verdeelmaatstaf.

Met betrekking tot een eventuele overgangsregeling na het bekend worden van alle herverdeeffecten heeft de Raad nog geen keuze gemaakt tussen zijn eigen voorstel van april 1998 betreffende de cumulatie van herverdeeffecten en een methode analoog

aan de overgangsregeling bij de invoering van de Fvw'97. Zijn keuze zal afhangen van de omvang van de herverdeeleffecten.

Vervolg op het advies

Zie de reactie op advies A9.

3 Advies van 23 maart 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake de Aanpassing leerlingenmaatstaf (Rfv 14.10/001.003).

Samenvatting

De Raad wijst op grond van principiële en beleidsmatige overwegingen de voorgestelde aanpassing van de leerlingenmaatstaf op dit moment en in deze vorm af.

Hij is van mening dat een nadere differentiatie van de leerlingenmaatstaf afbreuk doet aan een van de uitgangspunten van het huidige verdeelstelsel, namelijk globaliteit en eenvoud van het verdeelstelsel. Ook bezien vanuit het andere uitgangspunt van het verdeelstelsel, kostenoriëntatie, heeft de Raad bezwaren tegen uw voorstel. Niet wordt aangetoond dat met de door uw voorgenomen maatregel de kostenoriëntatie sterk wordt verbeterd.

Voorts acht de Raad het tijdstip van herziening niet gelukkig. Er loopt thans nog een evaluatie van het geheel van de bekostiging van de onderwijshuisvesting en bovendien is er een proces gaande waarbij het speciaal onderwijs ingrijpend wordt gewijzigd en waarvan mag worden aangenomen dat dat gevolgen zal hebben voor de (spreiding van de) huisvestingskosten. De voorgenomen aanpassing van het verdeelstelsel kan een precedent worden voor een verdergaande differentiatie van het verdeelstelsel, met als gevolg dat het karakter van de algemene uitkering verloren gaat.

Vervolg op het advies

Uit de meicirculaire 1999 van het gemeentefonds, paragraaf 9.8 blz. 43: De beheerders hebben het advies van de Raad niet overgenomen. Zij vinden in dit geval de kostenoriëntatie belangrijker dan de globaliteit van het verdeelstelsel.

4 Advies van 25 maart 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake de Overige ijkpunten verzamelcluster (Rfv 14.30/006.002).

Samenvatting

De beheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd

over de door Cebeon BV, samen met VB Deloitte & Touche, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde ijkpunten voor orde en veiligheid, fysiek milieu, bevolkingszaken en bestuursorganen.

De eerste vraag betreft de gevolgde onderzoeksmethode. De in deze onderzoeken gevolgde methode is gelijk aan de methode die is gekozen voor het hoofdonderzoek dat heeft geleid tot de nieuwe Financiële verhoudingswet en het onderzoek naar het ijkpunt wegen en water van december 1998. In zijn advies over genoemd ijkpunt heeft de Raad aangegeven met de gevolgde methode akkoord te zijn gegaan. Dit geldt dus ook voor de onderzoeken naar de overige ijkpunten in het verzamelcluster.

De Raad heeft nagegaan of alle relevante structuurkenmerken, die noodzakelijk zijn om op globale wijze de kostenverhoudingen te indiceren, in het onderzoek zijn betrokken en, voorzover dat technisch mogelijk is (beschikbaarheid van de gegevens), in de ijkpuntformule zijn gehonoreerd. Tijdens de door de Raad in januari jl.

georganiseerde bijeenkomsten voor gemeenten over de ijkpunten zijn vele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. De Raad heeft deze in zijn afwegingen betrokken. Hij adviseert voor het deelpunt brandweezorg en rampenbestrijding de beheerders nader te bezien in hoeverre voor de grootschalige risicobronnen een oplossing via de brandweerregio's kan worden gevonden. Voor het overige concludeert de Raad dat hij geen belangrijke structuurkenmerken mist in de ijkpunten voor openbare orde en veiligheid, fysiek milieu, bevolkingszaken en bestuursorganen.

De Raad heeft vervolgens de onderlinge verhoudingen tussen de gewichten die aan de gehonoreerde structuurkenmerken zijn toegekend, beoordeeld. Het is voor de Raad niet mogelijk en ook niet nodig een oordeel te geven over de absolute hoogte van de gewichten. Het betreft namelijk een oordeel over de relatieve verdeling tussen de factoren en in hoeverre de combinatie van factoren in voldoende mate tegemoet komt aan de structuurverschillen tussen de gemeenten. Alle ijkpunten overziend, kan de Raad zich vinden in de relatieve verdeling tussen de factoren.

De volgende stap betreft het omzetten van ijkpunten naar verdeelmaatstaven. De Raad heeft alle afzonderlijke indicatoren in de vier ijkpunten beoordeeld op hun geschiktheid als verdeelmaatstaf. Dit heeft geleid tot diverse kanttekeningen.

- De indicator 'werkzame personen' is niet zonder meer te gebruiken als verdeelmaatstaf. In het uitgebrachte advies over het ijkpunt wegen en water is de Raad daarop reeds ingegaan. In de ijkpuntformule voor fysiek milieu is daarnaast de indicator 'werkzame personen in de industrie' opgenomen. Dit ligt nog lastiger dan het totaal van de werkzame personen. Immers, hoe gedetailleerder een statistiek, des te groter is de foutmarge.
- Twee indicatoren in het ijkpunt openbare orde en veiligheid, die volgens de Raad niet als verdeelmaatstaf kunnen worden gebruikt, zijn de "woningen van voor 1945" en de "meergezinswoningen van voor 1931". Deze oude woningen zijn

enkele decennia geleden geteld en deze tellingen zijn door sloop, renovatie, samenvoeging enz. niet meer actueel.

- In het ijkpunt fysiek milieu zijn twee nieuwe indicatoren opgenomen, namelijk het aantal vestigingen in de landbouw cs. en in de industrie. Het zijn gegevens uit een bestaande statistiek van het CBS, waarbij de aantallen op vijftallen worden afgerond. De wegingsfactor is voor beide indicatoren gelijk. Het bevreemdt de Raad dat dan toch gekozen is voor twee afzonderlijke indicatoren. De enig denkbare reden is de veronderstelling dat het zo goed als zeker is dat de kosten per eenheid van de twee onderscheiden categorieën sterk uiteen zullen gaan lopen. Het rapport geeft daar geen aanwijzingen voor. De Raad adviseert bij de omzetting naar verdeelmaatstaven beide indicatoren samen te nemen. Dit beperkt immers het aantal verdeelmaatstaven, hetgeen naast de andere criteria voor het verdeelstelsel zoals globaliteit en kostenoriëntatie eveneens gewenst is.
- In het huidige verdeelstelsel bestaat er reeds een maatstaf minderheden. Dit betreft inwoners die geboren zijn in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije en Marokko, of waarvan een van de ouders in een van die landen is geboren. In het ijkpunt bevolkingszaken betreft de indicator allochtonen inwoners uit veel meer (arme) landen. Aangezien de wetgever bij de invoering van de Fvw '97 bewust gekozen heeft voor een beperkte definitie, adviseert de Raad de beheerders bij de omzetting naar verdeelmaatstaven de bestaande maatstaf minderheden te gebruiken.
- De Raad vindt dat bij het opstellen van het ijkpunt bestuursorganen te weinig is gekeken naar de volgende stap, namelijk de omzetting naar verdeelmaatstaven. Diverse factoren uit de ijkpuntformule, zoals de wettelijke vergoedingen en bezoldigingen, horen in een globaal verdeelstelsel niet thuis. De Raad adviseert bij de omzetting naar verdeelmaatstaven na te gaan of een eenvoudiger systeem, vooral gebaseerd op het aantal inwoners, mogelijk en zinvol is.

Cebeon heeft voor het cluster openbare orde en veiligheid in afwijking van het gebruikelijke, diverse deelpunten opgesteld. Voor de brandweezorg en rampenbestrijding is er zowel een ijkpunt op basis van de uitgaven voor 1997 en een ijkpunt "1997 plus" opgesteld. In 1997 bestonden er namelijk achterstanden ten opzichte van de politiek breed gedragen wensen over de kwaliteit van de brandweer. In grote lijnen zijn deze achterstanden bij kleinere, niet verstedelijkte gemeenten groter dan bij de grote, meer verstedelijkte gemeenten. Per saldo betreft het ijkpunt "1997 plus" een extra bedrag van bijna f 80 mln landelijk. Het sommeren van beide ijkpuntformules geeft de verwachte kostenverhoudingen tussen de gemeenten weer, die over enkele jaren zouden kunnen bestaan. De Raad merkt op dat hoewel het ijkpunt is geconstrueerd op basis van de omstandigheden zoals die in het onderzoeksjaar gelden, het ijkpunt wel de voor de toekomst voorzienbare structurele kostenverhoudingen

moet weergeven. Het ijkpunt moet derhalve toekomstgericht zijn. Gelet op de breed bestaande wens om in het gehele land een aanvaardbare kwaliteit te waarborgen en gezien de ontwikkelingen die zich al van 1997 op 1998 hebben voorgedaan, verwacht de Raad dat op het moment van invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds in 2001 het ijkpunt "1997 plus" beter op de dan bestaande kostenverhoudingen zal aansluiten dan het "gewone" ijkpunt 1997.

De Raad adviseert de beheerders direct het ijkpunt "1997 plus" te hanteren. Dit kan leiden tot een budgettaire discussie. De omvang van het gehele ijkpunt is waarschijnlijk groter dan het bedrag dat nu in het cluster beschikbaar is. Als dit inderdaad tot een probleem leidt, zijn er diverse mogelijkheden ter regeling hiervan. De Raad heeft deze geïnventariseerd, maar hierover (nog) geen standpunt ingenomen. De Raad vindt dit primair een onderwerp voor overleg tussen het kabinet en de VNG.

Vervolg op het advies

Zie de reactie op advies A9.

5 Advies van 2 augustus 1999 aan de staatssecretaris van Financiën inzake de verdeelsleutel Onderhoud Hoofdwaterkeringen (Rfv 11.10/002.003).

Samenvatting

De Raad voor de financiële verhoudingen is gevraagd te adviseren over een nieuwe verdeelsleutel ter verdeling van f 19,5 miljoen gulden voor het onderhoud van de primaire waterkeringen. De middelen worden thans niet verdeeld via de algemene maatstaven van het Provinciefonds maar tot en met het jaar 2015 verstrekt via een integratie-uitkering. Bij brief van 31 maart jongstleden heeft het IPO de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht in te stemmen met een nieuwe verdeelsleutel.

De Raad vraagt zich allereerst af op welke gronden het langlopende karakter van de integratie-uitkering gerechtvaardigd moet worden. Met het onderhoud van de primaire waterkeringen is een relatief gering bedrag gemoeid (f 19,5 miljoen) terwijl sedert het uitkeringsjaar (1994) sprake is van een stabiele financiële beheerssituatie. Uit dien hoofde zou de desbetreffende uitkering reeds eerder geïntegreerd kunnen worden, aldus de Raad.

Ter beoordeling van de nieuwe verdeelsleutel, zoals voorgesteld door het IPO, baseert de Raad zich op een drietal grondslagen waaraan verdeelmaatstaven in het algemeen behoren te voldoen: kostenoriëntatie, objectiviteit en globaliteit. Deze uitgangspunten acht de Raad van belang gelet op de mogelijke overheveling van de onderhoudsbijdrage naar de algemene uitkering van het Provinciefonds.

De Raad is van opvatting dat de nieuwe verdeelsleutel beter dan de oorspronkelijke sleutel is gerelateerd aan de relatieve kostenverschillen tussen de provincies. De voorgestelde verdeelsystematiek komt daarmee afdoende tegemoet aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie. Gezien de complexiteit en detaillering van het IPO-verdeelmodel (20 typen waterkeringen), kan de nieuwe verdeelsleutel naar de mening van de Raad echter bezwaarlijk worden gezien als uitdrukking van globaliteit. De Raad is bovendien de mening toegedaan dat een dergelijke gedetailleerde verdeelsystematiek niet in redelijke verhouding staat met de omvang van de onderhoudsbijdrage. De eis van objectiviteit tenslotte komt tot uitdrukking in de omstandigheid dat uitkeringen gebaseerd moeten zijn op controleerbare, betrouwbare en niet beïnvloedbare gegevens. De indeling in onderhoudsklassen is volgens de Raad arbitrair en roept vraagtekens op omtrent validiteit en betrouwbaarheid. Thans wordt ambtelijk overleg gevoerd tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het IPO en de Unie van Waterschappen over de financiering van de zorg voor waterkeringen in brede zin. Dit overleg zou ertoe kunnen leiden dat de onderhoudsbijdrage op termijn niet in de algemene uitkering zal vloeien, maar uit het Provinciefonds wordt gelicht. Het past de Raad niet daarover zijn mening te geven, omdat hij geen zicht heeft op het geheel aan afwegingen die in dit verband aan de orde zijn. Indien de onderhoudsbijdrage echter niet uit het Provinciefonds wordt genomen, pleit de Raad voor beëindiging van de integratie-uitkering en het bedrag van f 19,5 miljoen gulden te verdelen door toevoeging van een nieuwe maatstaf, namelijk 'lengte waterkering'

Vervolg op het advies

Uit de brief van 14 september 1999 van de minister van BZK aan het IPO: Voor 1999 en 2000 volgen de beheerders het voorstel van het IPO. Zij zijn het echter met de Raad eens dat het voorstel van het IPO niet globaal genoeg is. Zij vinden echter ook dat een nieuwe maatstaf voor f 19,5 mln eveneens afbreuk doet aan de globaliteit van het verdeelstelsel. Zij gaan onderzoeken of ook de overige middelen van de integratie-uitkering rivierdijkversterking/hoofdwaterkeringen kunnen worden geïntegreerd via een maatstaf lengte waterkering en/of de maatstaf oppervlaktewater.

6 Advies van 14 september 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de warmtekrachtkoppeling (Rfv 15.10/004.003)

Samenvatting

De Raad constateert dat het voorstel tot vervanging van de maatstaf

elektriciteitsverbruik in lijn is met het advies van de Raad van 7 augustus 1998 inzake de verdeling van de compensatiebedragen voor de afschaffing van de provinciale milieuleges, waarin de Raad heeft aangedrongen zo spoedig mogelijk een alternatief voor de huidige maatstaf elektriciteitsverbruik te vinden.

U heeft de Raad gevraagd zijn mening te geven over het voornemen pr 1-1-2001 de maatstaf elektriciteitsverbruik te vervangen door de maatstaven inwonertal en warmtekrachtkoppeling (wkk) in de verhouding 50-50.

Aangezien het elektriciteitsverbruik per provincie onderdeel uitmaakte van het destijds bij de herziening van het verdeelstelsel van het Provinciefonds vastgestelde ijkpunt Water en milieu en recente cijfers over het elektriciteitsverbruik ontbreken, is het op dit moment onduidelijk in hoeverre de voorgestelde nieuwe mix van de maatstaven wkk en inwonertal de ontwikkelingen binnen het ijkpunt juist weerspiegelt. Deze onzekerheid wordt nog versterkt door ontwikkelingen op het terrein van het milieubeleid, die het ijkpunt naar verwachting zullen beïnvloeden, en door ontwikkelingen op het terrein van de elektriciteitsmarkt, die van invloed kunnen zijn op het verband tussen de wkk-capaciteit per provincie en de kosten van een provincie voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid (de kostengeoriënteerdheid van de wkk-maatstaf).

De Raad is daarnaast van mening dat het verband tussen de (nieuwe) maatstaf wkk en de kostenstructuur van de provincies toch al zwak is. Bovendien is de wkk-maatstaf weliswaar dynamisch, hetgeen een pluspunt is ten opzichte van de huidige maatstaf elektriciteitsverbruik, maar kan zij in de tijd ook grote 'schokken' vertonen. De dynamiek van wkk spoort daarmee niet met de dynamiek van de kosten die een provincie maakt uit hoofde van het milieubeleid in verband met bedrijvigheid. Gezien de ontwikkelingen op het gebied van de elektriciteitsmarkt en op het terrein van het (provinciaal) milieubeleid in combinatie met het zwakke globale verband van de maatstaf wkk met de kostenstructuur van de provincies (zeker in dynamisch opzicht), is de Raad van mening dat het ijkpunt Water en milieu binnen het Provinciefonds op korte termijn herijkt dient te worden.

Voor de korte termijn kan de Raad zich vinden in de vervanging van de maatstaf elektriciteitsverbruik door een combinatie van de maatstaven inwonertal en wkk om de dynamiek te waarborgen. De Raad spreekt hierbij echter een voorkeur uit voor een 'verdelingsmix' waarbij 60% van het bedrag dat nu via de maatstaf elektriciteitsverbruik wordt verdeeld via de maatstaf inwonertal te verdelen en 40% via de maatstaf wkk.

Hiervoor zijn twee redenen aan te geven. In de eerste plaats wordt met deze variant dichter op de oude verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik aangesloten en, belangrijker nog, ook op het oude ijkpunt. Zolang uit het periodiek onderhoud van het Provinciefonds immers nog niet is gebleken dat het destijds bij de herziening van het verdeelstelsel vastgestelde ijkpunt voor Water en milieu niet meer voldoet, is er naar de

mening van de Raad geen reden om van het ijkpunt af te wijken. Er zijn namelijk geen aanwijzingen dat met de nieuwe (combinatie)maatstaf beter wordt aangesloten op de kostenverschillen tussen provincies voor milieubeleid in verband met bedrijvigheid. Bijkomend voordeel is dat bij een zo nauw mogelijke aansluiting bij de oude verdeelmaatstaf (en ijkpunt) de herverdeeleffecten zo klein mogelijk zijn. In de tweede plaats is een variant met een wat zwaarder gewicht van de maatstaf inwonertal ten opzichte van wkk te verkiezen omdat de maatstaf wkk zoals gezegd slechts een zwak globaal verband, zeker in dynamisch opzicht, met de kostenstructuur van de provincie heeft.

Dat de maatstaf wkk in geval van het toekennen van een zwaarder gewicht aan de maatstaf inwonertal een iets minder belangrijke rol krijgt toegekend, acht de Raad geen bezwaar. Bij een verdeling van 60% inwonertal en 40% wkk wordt nog altijd bijna f 27 miljoen via de maatstaf wkk verdeeld (1999). Bovendien zal het gewicht van de maatstaf nog iets toenemen in de eerstvolgende jaren als gevolg van de compensatie voor het vervallen van de mogelijkheid tot het heffen van milieuleges.

Vervolg op het advies

Uit de brief van 15 november 1999 van de beheerders aan de Tweede Kamer: De beheerders volgen het advies van de Raad voor een verhouding 40% - 60% voor respectievelijk warmtekrachtkoppeling en inwoners. Bovendien onderkennen zij de kanttekening van de Raad over de dynamiek van de maatstaf warmtekrachtkoppeling en het milieu- en energiebeleid in het algemeen. In het POR-provinciefonds 2001 zullen zij hier nader op ingaan.

7 Advies van 14 september 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën betreffende de vervanging van de huidige gewenningsbijdrage voor gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling, in een nieuwe maatstaf herindeling (Rfv 12.10/005.006)

Samenvatting

De beheerders vragen de Raad advies over de vervanging van de huidige gewenningsbijdrage voor gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling, in een nieuwe maatstaf herindeling.

De beheerders noemen twee financiële gevolgen van een gemeentelijke herindeling:

- de algemene uitkering neemt door samenvoeging (meestal) af als gevolg van het wegvallen van een (of meer keren) van het vaste bedrag en de schaalfactor voor de apparaatskosten van de sociale dienst. Daar staat tegenover dat ook de kosten navenant afnemen;

- de frictiekosten: de noodzakelijke uitgaven die nodig zijn voor de voorbereiding en de implementatie van de nieuwe organisatie. Veelal gaat het om de kosten van overleg dat vooraf gaat aan de daadwerkelijke herindeling, reorganisatiekosten, kosten van aanpassing van automatisering en huisvesting en personeelsuitgaven zoals kosten voor opleiding en eventuele wachtgeldverplichtingen.

De Raad onderkent beide ontwikkelingen. Hij heeft hierover in zijn Jaarrapport 1999 zijn visie reeds kenbaar gemaakt. Dat de algemene uitkering in veel gevallen afneemt is het logische gevolg van een kostengeoriënteerd verdeelmodel. De kostenoriëntatie blijft echter gehandhaafd, want de met het vaste bedrag samenhangende kosten vervallen eveneens. De Raad concludeert derhalve dat een vergoeding mag worden gezien als een tijdelijke compensatie voor een lagere algemene uitkering.

De Raad onderkent wel de gedachte dat de frictiekosten in principe in een kostengeoriënteerd verdeelmodel thuisshoren, mits er sprake is van een aanmerkelijke afwijking van de normale kosten.

De beheerders stellen globaal een verdubbeling van de huidige vergoeding voor via een koppeling aan het vaste bedrag in het verdeelstel. Het vaste bedrag zal vanaf 2001 door de aanpassingen via het ijkken van het verzamelcluster ongeveer verdubbelen. Een juiste hoogte van de vergoeding is niet algemeen en objectief vast te stellen en is dus een bestuurlijke keuze, die beperkt met argumenten kan worden ondersteund. De vraag is welke tijdelijke vergoeding door de Tweede Kamer enerzijds en de betrokken gemeenten anderzijds als redelijk kan worden ervaren. Een globale verdubbeling ten opzichte van de huidige sobere regeling is verdedigbaar en ervaart de Raad als redelijk. Dit betekent materieel voor een samenvoeging van twee gemeenten een vergoeding van ongeveer *f* 3,6 mln.

De Raad plaatst daarbij wel de volgende kanttekening. In uw voorstel wordt de vergoeding blijvend gekoppeld aan het vaste bedrag in het verdeelstelsel. De Raad stelt voor dit alleen te doen bij het vaststellen van de vergoeding bij aanvang van de nieuwe regeling. De Raad stelt dat als het vaste bedrag in de toekomst wijzigt als gevolg van nieuwe ijkpunten enz. dit geen gevolgen mag hebben voor de vergoeding bij herindeling. Frictiekosten bij herindeling gaan immers niet rechtvaardig mee met het vaste bedrag. Bovendien zou bij een forse wijziging van het vaste bedrag de regeling herindeling opnieuw moeten bezien.

De Raad stelt het volgende voor:

Voorstel beheerders:

Vergoeding totaal = $6 \times (\text{aantal samenvoegende gemeenten} - 1) \times A$

A is formeel een nader te bepalen bedrag, maar wordt om praktische redenen gelijk gesteld aan het vaste bedrag in het gemeentefonds.

Aanvulling Raad:

Als A na de aanpassing van het verdeelstelsel als gevolg van het ijken van het verzamelcluster eenmaal is bepaald, vervalt daarna de koppeling van A met het vaste bedrag.

Met de aanvulling van de Raad blijven de volgende kenmerken van het voorstel behouden:

- eenvoudig en transparant;
- hogere vergoeding als meer gemeenten worden samengevoegd;
- niet door de gemeenten te beïnvloeden;
- onafhankelijk van de omvang van de gemeenten: Als er al een samenhang te vinden is tussen de omvang van een nieuwe gemeente en de complexiteit van de herindeling, zal deze zo weinig eenduidig zijn dat het voordeel van een eenvoudige maatstaf teniet wordt gedaan;

Bovendien zal in de toekomst een ieder vooraf weten welke vergoeding beschikbaar is en daarmee in zijn reorganisatieplan rekening houden.

Vervolg op het advies

In de septembercirculaire 1999 reageerden de beheerders positief op het advies van de Raad om de vergoeding niet permanent te koppelen aan een mogelijk jaarlijks wijzigend vast bedrag teneinde de uitkomst nog stabiel en voorspelbaarder te maken. De nieuwe regeling ging de Tweede Kamer echter nog niet ver genoeg. De beheerders hebben in een brief aan de vaste commissie voor BZK van 10 februari 2000 een aanvullend voorstel opgenomen. Deze aanvulling behelst een opslag van f 20,— per inwoner, berekend over alle inwoners van de gemeenten die worden samengevoegd met uitzondering van de grootste gemeente. De vaste commissie voor BZK gaf in zijn vergadering op 17 februari 2000 aan de opslag te willen verhogen. Het definitieve besluit zal waarschijnlijk in april 2000 worden genomen en in de meicirculaire 2000 worden gemeld.

8 Advies van 7 oktober 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën over het PeriodiekOnderhouds Rapport 2000 (Rfv 12.10/005.006).

Samenvatting

De beheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen commentaar gevraagd over het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2000 (POR-gf) en het Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2000 (POR-pf). De Raad spreekt zijn waardering uit over het informatiegehalte van beide rapporten.

De belangrijkste opmerkingen en kanttekeningen van de Raad zijn de volgende:

- De Raad beziet de ontwikkelingen bij de gemeentelijke investeringen in de rioleringen en de daaruit voortvloeiende lokale rioolrechten met enige zorg en adviseert de beheerders de ontwikkelingen nauwgezet te blijven volgen. Dit vraagstuk klemt te meer nu de beheerders hebben besloten in de artikel 12-voorwaarden geen maximumtarief voor het rioolrecht op te nemen.
- De Raad adviseert zo vroeg mogelijk in de beleidsprocessen te onderkennen of een verdeelvraag aan de orde zal komen. Als dit het geval is, is het raadzaam de inhoudelijke beleidskant en de financiële verhoudingskant in samenhang te bezien.
- De Raad adviseert, indien mogelijk, niet te wachten tot de meicirculaire 2000 voor het inlichten van de gemeenten over de financiële consequenties per 2001, in verband met het te wijzigen rekesttarief OZB, maar dit zo snel mogelijk te doen.

De Raad heeft een korte analyse gemaakt van de invoeringstermijnen van rijksregelingen bij de mede-overheden. Met name de situatie bij de specifieke uitkeringen blijkt soms tot problemen te leiden. De Raad concludeert dat een termijn van drie maanden tussen het bekend worden van een nieuwe of te wijzigen regeling of specifieke uitkering en de formele invoering daarvan in veel gevallen te kort is. De Raad pleit ervoor dat over nieuwe of te wijzigen specifieke uitkeringen die financiële risico's met zich brengen en/of een zorgvuldig invoeringstraject vereisen, minimaal zes maanden van tevoren duidelijkheid wordt verstrekt. Aangezien in veel gevallen een invoering per 1 januari aan de orde is, betekent dit dat vóór 1 juli daaraan voorafgaand de regeling bekend dient te worden gemaakt. De Raad realiseert zich dat het kabinet zijn beleidsvoornemens normaal met Prinsjesdag bekend maakt, maar in voorkomende gevallen dient dit te worden afgewogen tegen de noodzakelijke zorgvuldigheid.

Vervolg op het advies

Uit de brief van 15 november 1999 van de beheerders aan de Tweede Kamer: De beheerders onderkennen de noodzaak van een tijdige onderkenning van een eventueel verdeelvraagstuk en een toereikende invoeringstermijn. Zij verwijzen daarbij naar het POR als instrument, dat nog voor verbetering vatbaar is.

9 Advies van 29 oktober aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan de staatssecretaris van Financiën betreffende de aanpassing verdeelstelsel gemeentefonds (Rfv/55815C-018).

Samenvatting

U vraagt de Raad voor de Financiële verhoudingen advies over de voorstellen tot aanpassing van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Deze voorstellen vloeien voort uit de ijking van die clusters die bij de invoering van de huidige Financiële verhoudingswet in 1997 nog niet aan een onderzoek waren onderworpen. Het betreft de clusters Wegen en water, Openbare orde en veiligheid, Fysiek milieu, Bevolkingszaken en Bestuursorganen. Over de ijking heeft de Raad begin dit jaar advies uitgebracht 3. Thans is de omzetting van de ijkpunten in verdeelmaatstaven aan de orde.

De Raad heeft uw voorstellen getoetst aan de eisen waaraan verdeelmaatstaven afzonderlijk en het verdeelstelsel in zijn geheel moeten voldoen (hoofdstuk 3). Deze eisen dienen mede te worden gesteld om de functie van algemene uitkering, te weten het ondersteunen van de beleidsvrijheid van de gemeenten ten aanzien van de taken die hen zijn opgedragen of die zij in vrijheid op zich hebben genomen, en de doelstellingen die met de verdeling van de algemene uitkering worden nagestreefd, namelijk het creëren van een voor alle gemeenten gelijke voorzieningencapaciteit, veilig te stellen.

Het resultaat van de toetsing is, dat de Raad met verreweg de meeste van uw voorstellen kan instemmen. Dat geldt in het bijzonder voor de hoogte van het vaste bedrag (paragraaf 4.1), de behandeling van de vier grote gemeenten (paragraaf 4.4.1), het direct invoeren van het ijkpunt “plus” van het cluster Openbare orde en veiligheid (paragraaf 4.4.2) en de aanpassing van de omvang van de clusters aan de realiteit (paragraaf 4.4.3).

De Raad constateert dat u rekening hebt gehouden met bijna alle opmerkingen die hij in de voorafgaande adviezen heeft gemaakt ten aanzien van de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven. De daaruit voortvloeiende aansluitverschillen liggen op een aanvaardbaar niveau. Zij blijven ruim binnen de grenzen die bij de invoering van de wet acceptabel werden geacht (hoofdstuk 5).

Bij een aantal van uw voorstellen plaatst de Raad kanttekeningen en adviseert u tot bijstelling van uw voorstellen. Het betreft de volgende onderdelen:

- De Raad ziet geen aanleiding het bedrag van de maatstaf “Oppervlakte buitenwater” op het huidige niveau te handhaven. Hij acht de argumentatie achteraf het ijkpunt aan te passen onvoldoende (paragraaf 4.2).
- De Raad wijst uw voorstel over te gaan tot invoering van de uitgavenmaatstaf

“Waarde niet-woningen” af. Naar zijn mening zijn uit de onderzoeken geen nieuwe feiten aan het licht gekomen die een gegronde reden kunnen vormen af te wijken van de uitkomst van parlementaire besluitvorming zoals die in 1996 ten aanzien van deze maatstaf heeft plaatsgevonden. Ook ziet de Raad het als een bezwaar dat de omvang van de algemene middelen te gevoelig wordt voor de per soort onroerende zaken of per gemeente zeer uiteenlopende waardeveranderingen van niet-woningen. Veel van deze waardeveranderingen hebben geen relatie met de gemeentelijke kosten (paragraaf 4.3).

- De Raad wijst een nadere aanpassing van het bedrag van de maatstaf OAD af. De Raad laat hierbij het belang van een adequaat verdeelstelsel, dit gezien de bijdrage die een dergelijk verdeelstelsel kan leveren aan het goed functioneren van de decentrale overheden in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, prevaleren boven een deelbelang van het Rijk (paragraaf 4.4.4).
- Zonder dat in uw adviesaanvraag daaraan veel aandacht wordt besteed, vormt de integratie van het Fonds sociale vernieuwing een onderdeel van uw voorstellen. Op basis van informatie die de Raad van uw departementen heeft verkregen, heeft hij ook dit onderdeel van uw voorstellen beoordeeld. De Raad heeft geconstateerd dat in uw voorstellen een belangrijk deel van het toegevoegde bedrag wordt verdeeld met behulp van de maatstaf “bijstandsgerechtigden”. Gezien de dalende trend die bij het aantal bijstandsgerechtigden is te constateren en gelet op het rijksbeleid het aantal nog verder te doen dalen, is deze maatstaf minder geschikt de kostenontwikkeling in de toekomst te indiceren. Aangezien het Fonds sociale vernieuwing vooral gericht is op achterstandssituaties, adviseert de Raad u een bedrag van f 74 mln te verdelen door de bedragen van de vier maatstaven die achterstand indiceren, te weten het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal gezinnen met een laag inkomen, het aantal minderheden en aantal uitkeringsgerechtigden, met een gelijk percentage te verhogen. Met uw verdeling van de gelden die gemoeid zijn met de uitgaven voor sociale rechercheurs kan de Raad instemmen (hoofdstuk 6).
- De verdeleffecten die thans optreden komen voort uit de geconstrueerde ijkpunten waarmee de Raad al eerder heeft ingestemd. Hij komt tot de conclusie dat, behoudens enige punten waarop hij in dit advies ingaat, de omzetting van ijkpunten in verdeelmaatstaven zo goed mogelijk heeft plaatsgevonden. Hij ziet dan ook geen aanleiding vanwege de omvang en spreiding van de herverdeleffecten tot andere voorstellen voor de structurele verdeling te komen. Dat neemt niet weg dat aan de overgangsproblematiek grote aandacht moet worden geschonken. In uw adviesaanvraag gaat u nog niet in op de overgangsregeling. Ook de Raad onthoudt zich op dit moment van een oordeel. Wel wijst hij u op de samenloop met enige andere ontwikkelingen die in 2001 tot grote herverdeleffecten kunnen leiden. De Raad acht een goede overgangsregeling

voor het goed functioneren van de financiële verhouding van groot belang. Over de samenloop van verschillende herverdeeleffecten heeft de Raad eerder een advies uitgebracht. De Raad zou het zeer op prijs stellen als hij over de overgangsregeling wordt gehoord.

Vervolg op het advies

De besluitvorming is op rijksniveau nog niet afgerond. De beheerders hopen dit in april 2000 met de vaste commissie voor BZK af te ronden. De nieuwe verdeling voor (waarschijnlijk) 2001 kan dan in de meicirculaire 2000 van het gemeentefonds worden gemeld. Het is dus mogelijk dat de hieronder opgenomen stand van zaken toch uiteindelijk anders zal uitpakken.

De beheerders hebben in de adviesaanvraag over de aanpassing van het verdeelstelsel aan de Raad van 20 september 1999 gereageerd op de adviezen van de Raad over de ijkpunten (zie adviezen A2 en A4). In de brieven aan de Tweede Kamer van 4 november 1999, 16 december 1999 en 10 februari 2000 (dossier 26800 B, nr. 4, 7 en nog niet bekend) geven de beheerders hun standpunt over de vele aspecten in dit proces. Om onderstaand overzicht beknopt te houden worden alleen de belangrijkste punten genoemd.

- Het advies van de Raad voor een andere verdeling van het Fonds Sociale vernieuwing is opgevolgd.
- Het advies van de Raad voor het niet openbreken van het politieke compromis over de OZB in het verdeelstelsel is opgevolgd. Dit betekent dat de OZB-niet woningen niet als maatstaf in het cluster wegen en water wordt opgenomen, maar wordt vervangen door het aantal woonruimten.
- Het advies van de Raad om de correctie achteraf op het ijkpunt wegen en water bij de maatstaf oppervlakte buitenwater, is niet opgevolgd.
- Het advies van de Raad geen rekening te houden met mogelijk gewenst Rijksbeleid voor verdichting in de bebouwing via een hogere omgevingsadressendichtheid (OAD) dan in de ijkpunten is opgenomen, is opgevolgd.
- Het advies van de Raad in het cluster Openbare orde en veiligheid al te anticiperen op de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen (het zogenoemde ijkpunt 1997-plus), is opgevolgd.
- De Tweede Kamer dringt aan op een aanpassing in de verdeling, opdat het nadeel voor de landelijke agrarische gemeenten minder wordt. Dit is nog in onderzoek.
- Op aandringen van de Tweede Kamer krijgen de zeven gemeenten (exclusief de G4) met een historische kern groter dan 65 ha. tezamen f 13,8 mln extra. Dit betekent dat alle andere gemeenten f 1,— per inwoner minder krijgen. De Tweede Kamer dringt ook aan op een aanpassing ten gunste van de gemeenten met een kleinere historische kern.

10 Advies van 20 oktober 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake Buitenlandse akten (Rfv55803A-004).

Samenvatting

U heeft de gemeente Den Haag voorgesteld de extra kosten in verband met de door haar verrichte werkzaamheden rond inschrijvingen van buiten Nederland opgemaakte akten in de registers van de Burgerlijke Stand voor de periode 1999-2001 te vergoeden via een ophoging van het vaste bedrag in het gemeentefonds. Dit betekent concreet drie jaar achtereen een afgerond bedrag van f 1,5 mln. Na deze periode van drie jaar zal de jaarlijkse vergoeding opnieuw worden bezien. De Raad kan met dit voorstel instemmen, omdat het goed aansluit bij de huidige praktijk die naar ieders tevredenheid werkt.

In de discussie over de organisatorische opzet na 2001 komen drie scenario's naar voren: taakuitvoering door gemeenten, taakuitvoering door nog op te richten regionale kenniscentra en (centrale) taakuitvoering door de gemeente Den Haag. De Raad pleit voor het laatste scenario. De gemeente Den Haag voert de taken naar behoren uit en heeft als specialist op dit terrein inmiddels ook een relevante vraagbaakfunctie. De Raad ziet daarom geen aanleiding in de toekomst af te wijken van de huidige opzet. Ophoging van het vaste bedrag voor de gemeente Den Haag uit het gemeentefonds is een goede wijze van compensatie.

De consequentie van een min of meer permanente vergoeding voor Den Haag is vermoedelijk wel, dat andere gemeenten steeds minder buitenlandse akten zullen inschrijven. Zij zullen burgers doorverwijzen naar Den Haag, aangezien deze gemeente voor deze kosten gecompenseerd wordt. De Raad stelt voor ook in de periode na 2001 de gemeente Den Haag te compenseren via een ophoging van het vaste bedrag.

Vervolg op het advies

De beheerders hebben in de Maartcirculaire 2000 van het gemeentefonds van 6 maart 2000 (paragraaf 3.6 op blz. 6) gemeld dat zij het spontane advies van de Raad voor de periode vanaf 2001 vooralsnog in beraad houden, omdat de discussie over de organisatorische opzet nog niet is afgerond.

11 Advies 24 november 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake onderwijshuisvesting groeigemeenten (Rfv/55806-005)

Samenvatting

U vroeg de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over de financiële positie van groeigemeenten als gevolg van de decentralisatie van de middelen voor onderwijshuisvesting naar het gemeentefonds. Bovendien vroeg u de mening van de Raad over uw voorlopige opvatting groeigemeenten niet te compenseren via het gemeentefonds.

De Raad erkent dat een beperkt aantal sterk groeiende gemeenten duidelijk extra kapitaallasten heeft, voortvloeiend uit de bouw van scholen, die niet volledig worden vergoed. Het betreft echter geen structureel probleem. Tijdelijke verschillen tussen feitelijke kosten en inkomsten zijn verantwoord, gezien de globale kostengeoriënteerdheid van het gemeentefonds. Bovendien kunnen groeigemeenten sinds de decentralisatie van middelen voor onderwijshuisvesting naar het gemeentefonds in 1997 voorzien dat er extra kosten te verwachten zijn als gevolg van onderwijshuisvesting. Zij kunnen er op anticiperen.

Alles afwegende is de Raad de mening toegedaan dat het huidige verdeelmodel van het gemeentefonds niet hoeft te worden aangepast.

Sterk groeiende gemeenten hebben naast directe financiële nadelen, zoals in het onderhavige geval van de onderwijshuisvesting, ook voordelen van de groei. De manier waarop een gemeente financiële nadelen van onderwijshuisvesting compenseert, behoort tot de autonome taakvervulling van de gemeente zelf. Opmerkingen in die richting acht de Raad niet passend.

De Raad stelt overigens wel dat de evaluatie van het terrein van de onderwijshuisvesting in 2000 duidelijk zou kunnen maken of er eventueel noodzaak is tot compensatie van specifieke gemeenten. Dit is niet onmogelijk en moet per gemeente afzonderlijk bekeken worden.

Vervolg op het advies

Uit de brief van de beheerders van 10 februari 2000 aan de vaste commissie voor BZK: De beheerders leggen omstandig uit dat de globaliteit van het verdeelstelsel met zich brengt dat met de ouderdom van de scholen geen rekening kan worden gehouden. Tevens is gebleken dat groeigemeenten lagere rioolkosten hebben, zodat er aan de inkomstenkant ruimte is voor de gemeente om de OZB te verhogen. Daarmee is er dus een globale compensatie voor hogere huisvestingskosten. De beheerders stellen met enige nadruk dat het gemeentefonds niet alleen kostengeörienteerd is, maar ook is afgestemd op de verschillen in belastingscapaciteit. De vaste commissie voor BZK uitte in zijn vergadering van 17 februari 2000 nog wel enige bedenkingen. Mogelijk dat de

meicirculaire 2000 van het gemeentefonds duidelijkheid zal verschaffen of groeigemeenten inderdaad binnen het gemeentefonds niet worden tegemoetgekomen of dat zij toch enige compensatie zullen krijgen voor de hogere kosten voor de onderwijshuisvesting.

B ADVIEZEN BETREFFENDE ARTIKEL-12 FVW

- 1 Advies van 18 maart 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake de toepassing van art.12 op Reiderland (aanvraag vullende uitkering voor 1998) (Rfv 14.51/014.007).**
- 2 Advies van 25 maart 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake de toepassing van art.12 op Scheemda (aanvraag vullende uitkering voor 1998) (Rfv 14.51/013.007).**
- 3 Advies van 7 juni 1999 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën inzake de toepassing van art.12 op Ouderkerk (aanvraag vullende uitkering voor 1999) (Rfv 14.51/018.005).**

C OVERIGE ADVIEZEN

- 1 Advies van 25 februari 1999 aan de minister van Financiën betreffende de Actualisering Wet Financiering Lagere Overheden (Rfv 11.10/001.003).**

Samenvatting

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft kennis genomen van de inhoud van een notitie betreffende de actualisering van de Wet Filo. Hij kan zich verenigen met de gedachte dat in de nieuwe wet geen plaats is voor de monetaire functie, zoals die in de huidige wet is opgenomen. Ook is hij het eens met de gedachte dat de nieuwe wet een instrument moet bevatten waarmee het Rijk zijn verantwoordelijkheid voor de hoogte van het vorderingensaldo, zoals dat is geformuleerd in het Stabiliteitspact, gestalte kan geven. Hoewel de Raad van mening is dat de verantwoordelijkheid voor een gedegen financieringsgedrag in eerste instantie bij de onderscheiden overheden ligt, ziet hij argumenten om in de wet enige bepalingen op te nemen die beogen de

kredietwaardigheid van zowel de individuele overheden, als van de collectiviteit van de overheden te garanderen. Bij de nadere uitwerking van de gedachten in het wetsontwerp dienen naar de mening van de Raad de bepalingen aan de volgende criteria te worden getoetst:

- de effectiviteit van de maatregel;
- de aanwezigheid van garanties dat er sprake is van een evenwichtige behandeling van het Rijk enerzijds en de andere overheden anderzijds;
- een zo gering mogelijke aantasting van de autonomie van de andere overheden;
- het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten van de onderscheiden overheden.

De Raad zal gaarne in de gelegenheid worden gesteld over de nadere uitwerking te adviseren.

Vervolg op het advies

Zie de reactie op advies C4.

2 Advies van 27 mei 1999 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake het toeslagenbudget Abw (Rfv 08.22/002.007)

Samenvatting

Bij de bekostiging van de toeslagen heeft de Raad een voorkeur voor het continueren (bevrozen) van de huidige situatie, zodat dit punt tegelijk met de structurele oplossing voor de financiering van de bijstand aan bod kan komen. Mede gezien de korte voorbereidingstijd acht de Raad invoering van de gewijzigde regeling per 1-1-2000 een te groot risico voor een zorgvuldige financiële planning van de gemeenten. De Raad kan er echter begrip voor hebben dat de nu voorgestelde korte-termijn oplossing in 2001 wordt ingevoerd, als de lange termijn oplossing niet in 2001 kan ingaan. Met het uitgangspunt van de voorstellen hierover, budgettering via een begrotingspost bij SZW, kan hij akkoord gaan. Wel heeft hij een aantal opmerkingen over met name het macro-budget, de verdeling en de bandbreedte.

De aanpassing van het macro-budget kan voor de gemeenten nadelig uitvallen indien de toeslagen op korte termijn sterk toenemen. Toepassing van een voortschrijdend driejaarsgemiddelde bij het vaste percentage kan tot verbetering leiden.

De Raad is van mening dat de voorgestelde verdeling op basis van historische volumeaandelen onvoldoende tegemoet komt aan objectieve kostenveroorzakende factoren. Indien de regeling nog een jaar zou worden uitgesteld (tot 2001) is er nog een jaar de tijd om geschikt cijfermateriaal te vinden voor een verdeling waarbij

rekening kan worden gehouden met de historische kostenaandelen. Indien conform uw voorstellen toch voor 2000 gekozen wordt, dient bij de verdeling rekening te worden gehouden met demografische factoren.

Door het ontbreken van actueel cijfermateriaal is het niet goed mogelijk de werkelijke herverdeeleeffecten in te schatten. Door de introductie van het tamelijk unieke bandbreedtesysteem worden echter de gemeentelijke risico's beperkt tot maximaal f 15,- per inwoner. De verantwoording van het eventueel vrij beschikbare deel is een punt van aandacht. Bij het maximum van f 15,- per inwoner dient wel rekening te worden gehouden met de cumulatie van herverdeeleeffecten van diverse grote operaties. In een eerder advies over de beperking van de cumulatie van herverdeeleeffecten noemde de Raad voor de gemeenten een maximaal per jaar te dragen bedrag van f 25,- per inwoner. De vakministers dienen bij hun grote operaties integraal rekening te houden met de bij de gemeenten cumulatief optredende (herverdeeld)risico's. Daarbij zal er, indien voor het toeslagenbudget al een bandbreedte van f 15,- per inwoner wordt gehanteerd, nauwelijks nog extra ruimte zijn voor de veel ingrijpendere operatie van de bekostiging van de bijstand op langere termijn. Indien u toch kiest voor een verdeling op basis van historische volumeaandelen, adviseert de Raad u als overgang tijdelijk een smallere bandbreedte te hanteren.

Vervolg op het advies

Uit de brief van de minister van SZW van 2 juni 1999 aan de Tweede Kamer (dossier 25761 nr. 9): De minister acht het niet gewenst het advies van de Raad voor uitstel op te volgen. Bovendien vindt de minister het financiële risico voor de gemeenten aanvaardbaar.

In een latere fase heeft de minister alsnog zijn voorstel voor invoering in 2000 ingetrokken. Hij heeft alsnog de facto het advies van de Raad opgevolgd om een en ander te combineren met de invoering van het Fonds voor Werk en Inkomen per 2001. Hij heeft over de opzet van het Fonds voor Werk en Inkomen de Raad bij brief van 10 februari 2000 om advies gevraagd.

3 Ongevraagd advies van 28 mei 1999 aan de minister van Financiën over de bommenregeling (Rfv 03.90/001.003)

Samenvatting

Op 29 april jl. zond u de Raad voor de financiële verhoudingen een afschrift van het evaluatierapport van de bommenregeling toe. De huidige, tijdelijke regeling loopt af op 31 december a.s. In het genoemde rapport worden voorstellen gedaan over de toekomst van de regeling. De Raad is van oordeel dat het waarborgen van een veilig gebruik van de bodem een overheidstaak is. Wijzigingen in het bodemgebruik kunnen

noodzaken tot het verwijderen van nog steeds aanwezige explosieven. De kosten van het opsporen en ruimen van explosieven kunnen van geval tot geval en van plaats tot plaats en van periode tot periode sterk variëren. Dat zijn typische argumenten voor een specifieke uitkering. Een decentrale bekostiging in de vorm van overheveling naar het provinciefonds of het gemeentefonds ligt dan ook niet voor de hand. Uitvoering van deze regeling door het departement van BZK acht de Raad een logische keuze, gezien de verantwoordelijkheid van dit departement voor de openbare veiligheid. Gelet op de mogelijk grote verschillen in de kosten is in dit geval niet te ontkomen aan een declaratiestelsel. Objectieve normering moet in het onderhavige geval als onmogelijk worden beschouwd. Een nadeel van deze opzet is de mogelijk grote administratieve lastendruk voor de desbetreffende gemeenten. De Raad wijst daarom op de noodzaak terughoudendheid te betrachten bij het opleggen van administratieve verplichtingen aan de gemeenten. Samenvattend is de Raad van oordeel dat de regeling die voor het jaar 1999 wordt voorgesteld ook heel goed toepasbaar is voor de toekomst.

Vervolg op het advies

De minister heeft niet formeel gereageerd, maar aangezien de Raad zijn voorstel heeft ondersteund, is het duidelijk dat de regeling conform het voorstel van de minister zal worden uitgevoerd.

4 Advies van 7 juni 1999 aan de minister van Financiën inzake de nieuwe wet financiering lagere overheid (Rfv 11.10/002.003)

Samenvatting

De Raad stemt in met een herziening van de wet Filo en plaatst bij het conceptwetsvoorstel enkele kanttekeningen op basis van de volgende criteria:

- de effectiviteit van de maatregel;
- de aanwezigheid van garanties dat er sprake is van een evenwichtige behandeling van het Rijk enerzijds en de andere overheden anderzijds;
- een zo gering mogelijke aantasting van de autonomie van de andere overheden;
- het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lasten van de onderscheiden overheden.

De Raad is van mening dat het versterken van de rol van de toezichthouder niet past in het bestaande beleid van het zo beperkt mogelijk houden van het toezicht. In aanvulling daarop adviseert hij lid 3 tot en met 6 van artikel 3 te schrappen en te volstaan met de bepaling dat het openbare lichaam zich aan de kasgeldlimiet moet houden.

De Raad heeft geen overwegende bezwaren tegen het bepalen van de grens tussen kort en lang geld op één jaar, ofschoon hij de argumentatie in de memorie van toelichting wat beperkt vindt.

De Raad concludeert dat hij voor de bepaling van de hoogte van de kasgeldlimiet de randvoorwaarde stelt dat zowel macro als micro de ruimte niet of nauwelijks mag afnemen.

De Raad is van mening dat een renterisiconorm voor openbare lichamen een nuttig hulpmiddel is om de renterisico's in beeld te brengen en voor zichzelf een beleidskader te bepalen. De Raad is het eens met de intentie achter het bepalen van een renterisiconorm, maar acht het niet gewenst dit in de wet op te nemen. Een passage in de wet dat openbare lichamen verantwoord met renterisico's moeten omgaan en deze moeten beperken lijkt voldoende.

De Raad vindt dat met een treasurystatuut en het in de planning- en controlcyclus transparant opnemen van treasuryzaken aan de autonomie van de openbare lichamen recht wordt gedaan en er voldoende waarborgen zijn voor een verantwoord en risicobeperkend treasurybeleid. De Raad adviseert u dit in de wet Filo op te nemen. De Raad is van mening dat de mogelijk te nemen maatregelen bij een dreigende overschrijding van de 3% EMU-norm moeilijk in een wettekst is te vangen. Meer garanties moeten daarom gezocht worden in de procedure, bijvoorbeeld overleg met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen.

De Raad vindt dat in artikel 5 over de verplichting dat leningen en garanties alleen mogen worden aangegaan voor het uitoefenen van de publieke taak zodat geen expliciete rol voor de toezichthouders geregeld behoeft te worden.

De Raad dringt er bij u op aan zorgvuldig toe te zien dat niet teveel (dubbele) informatie wordt gevraagd.

Vervolg op het advies

Uit de memorie van toelichting van de minister van Financiën e.a. aan de Tweede Kamer (dossier 26906 nr.3): De Wet financiering decentrale overheden is op hoofdlijnen aangescherpt op basis van de vele adviezen van onder meer de Raad. De nadruk op het financieringstatuut en -verslag is in de regelgeving terug te vinden. Ook de rol van de toezichthouder is uitgewerkt. Het wetsvoorstel zal waarschijnlijk in het voorjaar (maart/april) van 2000 door de Tweede Kamer worden behandeld.

Naast de wet komen er nog twee ministeriële regelingen voor respectievelijk het uitwerken van het prudent uitzetten en beleggen van (tijdelijk) overtollige middelen en voor het bepalen van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm inclusief een overgangsregeling om de decentrale overheden de tijd te geven het financieringsbeleid in de gewenste richting aan te passen.

5 Advies van 2 augustus 1999 aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de verdeling Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (Rfv/1999078923)

Samenvatting

De Raad juicht de instelling van een Investeringsfonds voor stedelijke vernieuwing toe. Een brede doelluitkering met een grote bestedingsvrijheid is een belangrijke voorwaarde voor een adequate integrale aanpak van de stedelijke vernieuwing op lokaal niveau.

De Raad stelt evenwel vast dat het ISV in zijn huidige vorm nog ver verwijderd is van het ideaalbeeld. De Raad stelt vast dat de verdeelsleutel nog niet getuigt van een werkelijke integratie van zowel beleid als geldstromen. De eenzijdig modulaire opbouw, het respecteren van bestaande verplichtingen, het apart honoreren van nog vast te leggen projecten, de exclusieve toedeling van budgetten en de beleidsmatig noodzakelijk geachte correcties in de verdeelsystematiek zijn hiervan voorbeelden. De Raad ziet dit als onderdeel van een groeiproces. Aanpassing van de verdeelsystematiek zal in elk geval noodzakelijk zijn als de middelen die nu op basis van programmaverplichtingen worden verdeeld, vrij vallen. Ook ervaringen uit het eerste tijdvak moeten benut worden ter verbetering van de gehele verdeelsystematiek.

Een van de punten van zorg van de Raad betreft de veelheid aan plannen, procedures, visitaties, monitors en dergelijke waarmee het ISV is opgetuigd. Dit betekent een onevenredige verzwaring van de bestuurs- en beleidslasten van alle betrokken partijen. De Raad vreest een grote bureaucratische rompslomp. Winst kan worden geboekt als er een inhoudelijke integratie met de sturing via het grotestedenbeleid plaatsvindt. Visitatie en monitoring in het kader van het grotestedenbeleid moeten in principe ook volstaan voor het ISV-traject. Aanvullende eisen ingegeven door departementale betrokkenheid en/of budgettaire verantwoordelijkheid dienen tot een minimum beperkt te blijven.

De verdeling van budgetten over rechtstreekse en niet rechtstreekse gemeenten acht de Raad niet eenduidig bepaald. Vanuit bestuurlijk perspectief kan hij vanuit een zeker pragmatisme ermee instemmen dat de GSB-gemeenten in dit stadium naar hun aard de rechtstreekse status hebben. Vanuit financieel perspectief zou de omvang van het budget bepalend dienen te zijn voor de status van rechtstreekse gemeente. Beide gezichtspunten sluiten elkaar evenwel niet uit. De bestuurlijke visie op de positie van de provincie en het grotestedenbeleid dient echter bepalend te zijn voor de structurele keuze.

De Raad erkent dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in mogelijkheden investeringen aan te trekken. De keuze bij de verdeling van de middelen hiermee rekening te houden is in de eerste plaats een politieke keuze. De Raad wijst op het

gevaar van een cumulatie van factoren die allemaal in verschillende mate de sociale achterstand van gemeenten benadrukken. Door apart in te zoomen op de investeringspotentie dreigt ook de samenhang met andere onderdelen zoals de intensiveringsmiddelen voor stedelijke economie verloren te gaan. Naast achterstandsindicatoren is het van belang ook oog te hebben voor mogelijkheden een impuls te geven aan de ontwikkeling van de steden.

De Raad benadrukt het belang van een innovatieve aanpak, al staat hij wat huiverig tegenover de instelling van een apart innovatiebudget. Belangrijk is vooral dat er een effectieve uitwisseling van innovatieve ideeën en ervaringen ontstaat. De Raad wijst op de samenhang met de verdeling van het gemeentefonds. Duidelijk moet zijn of de herstructureringsstaakstelling ook uitgaat van een eigen bijdrage van de gemeente. Als dat het geval is, dient dat ook tot uitdrukking te komen in de verdeling in het gemeentefonds. Verder wijst de Raad erop dat zowel de keuze van verdeelmaatstaven als ook de afbakening daarvan op verschillende onderdelen niet goed aansluit op de problematiek en voor verbetering vatbaar is.

Vervolg op het advies

Uit de brief van 4 oktober 1999 van de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer (dossier 25247 nr. 20): De minister zegt toe de opmerkingen van de Raad te zijner tijd te betrekken bij de aanpassing van de verdeling. Daarbij zal een kritische evaluatie van het meewegen van het investeringspotentieel plaatsvinden. De minister bestrijdt de opvatting van de Raad dat de bestuurs- en beleidslasten worden verzwaard. Hij stelt tevens dat het monitoren van het ISV zal worden afgestemd met die van het grotestedenbeleid in het algemeen, maar dat vakministers nu eenmaal een eigen verantwoordelijkheid hebben.

6 Advies van 2 augustus 1999 aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake de stimulering kinderopvang (Rfv1999079288)

Samenvatting

Het gaat om een tijdelijke maatregel ter stimulering van de uitbreiding van het aantal kinderopvang/buitenschoolse opvang. Over wijze van bekostiging na de stimuleringsperiode in 2002 bestaat op dit moment nog geen definitieve zekerheid. Naast een overheveling van de middelen naar het gemeentefonds wordt de mogelijkheid van een fiscale oplossing niet uitgesloten.

Om herverdeelp Problemen bij de overheveling naar het gemeentefonds na 2002 te voorkomen is de bijdrageregeling gebaseerd op verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds. Aangesloten wordt bij de verdeelsystematiek van de Tijdelijke

stimuleringsregeling buitenschoolse opvang. Deze maatstaven zijn jongeren 0-20 jaar (80% van het beschikbare budget), huishoudens met een laag inkomen (10%), aantallen minderheden (10%). Gemeenten zijn echter vrij al dan niet van dit aanbod gebruik te maken. Niet gebruikte budgetten zullen bij voorrang onder de grotere steden worden verdeeld.

De Raad stemt in met de instelling van een specifieke uitkering ter stimulering van de kinderopvang. Bij de verdeling constateert de Raad dat er feitelijk onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke verschillen in behoefte aan uitbreiding van kinderopvang/buitenschoolse opvang. Voor de stimuleringsperiode is dat euvel niet onoverkomelijk omdat de verdeling uiteindelijk wordt bepaald door de concrete vraag. Voor de structurele verdeling bepleit de Raad een nader onderzoek dat een goed inzicht geeft in de daadwerkelijke verdeling van de kosten van kinderopvang/buitenschoolse opvang. Daarbij is de daadwerkelijke verdeling op basis van de stimuleringsmaatregel een belangrijk gegeven. Verder merkt de Raad op dat de maatregel in een te laat stadium aan gemeenten kenbaar is gemaakt en dat de regeling daar rekening mee dient te houden. Ook wijst hij erop, dat het in het belang van het welslagen van het stimuleringsbeleid is, dat gemeenten tijdig zekerheid wordt geboden over de bekostiging van de kinderopvang na 2002. De Raad is verder voorstander van een eenduidige structuur, zowel qua regelgeving als bekostiging, voor alle kinderopvang/buitenschoolse opvang.

Vervolg op het advies

Uit Wijziging Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang (VWS 23 september 1999/DJB/PJB-99.4520, zie Staatscourant 1999, nr. 1999 pag. 14): De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in de Wijziging Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang blijk gegeven het advies van de Raad over de kinderopvang in belangrijke mate te volgen. Zij geeft aan het advies voor wat betreft de periode na de stimuleringsmaatregel bij eventuele overheveling naar het gemeentefonds te volgen.

7 Advies van 26 oktober aan de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen betreffende voortijdig schoolverlaten/rmc-regeling en financieel kader van het grote stedenbeleid (Rfv/1999055806A-003).

Samenvatting

De Raad is van oordeel dat het gekozen bestuurlijk instrumentarium niet in evenwicht is met de verdeling van middelen. De financiële inspanningen die gemeenten zich op de onderscheiden functies moeten getroosten, komen niet tot uitdrukking in de

verdeling van de middelen. De Raad pleit ervoor naast de gelden voor de rmc-regeling en de risicojongeren in de grote steden ook op het niveau van individuele gemeenten gelden beschikbaar te stellen ter compensatie van de uitvoeringslasten van de Leerplichtwet en de rmc-regeling. Hiermee wordt een stevig fundament geschapen voor een grotere verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij een effectieve aanpak. De Raad erkent de meerwaarde van het grote stedenbeleid, maar hij plaatst vraagtekens bij het uitvergroten van de problematiek van de G25 ten opzichte van andere gemeenten met dezelfde problemen. Verankering van het integraal beleid wordt het best bevorderd door bij de verdeling van de gelden uit te gaan van de beoogde beleidsdoelstellingen en deze zo goed mogelijk te vertalen in kostenfactoren. De uiteindelijke verdeling moet vervolgens gebaseerd zijn op een integrale verdeelsleutel en geen optelsom van verschillende verdeelsleutels voor de onderscheiden onderdelen.

Vervolg op het advies

Uit de beantwoording van de vragen van de vaste commissie voor OCW door de minister van OCW (Tweede Kamer dossier 26695 nr. 10): De minister had bij brief van 27 oktober 1999 reeds een verandering in de verdeling voorgesteld door iedere contactgemeente een vaste voet ad f 0,2 mln te verstrekken. Het resterende bedrag wordt vervolgens via de drie maatstaven inwoners (20%), opleidingsniveau (60%) en etniciteit (20%) verdeeld. Daarmee werd al deels tegemoet gekomen aan het advies van de Raad de verdeling meer te spreiden. Een bedrag per gemeente vindt de minister niet verstandig vanwege het risico van een grote versnippering. Bovendien vindt de minister dat het voortijdig schoolverlaten en verzuim vooral in regionaal verband vorm moet krijgen.

8 Advies van 1 november aan de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid betreffende de 24-uursopvang in het kader van de regeling sociale integratie en veiligheid (Rfv19990555807A-029)

Samenvatting

De Raad constateert dat het hier gaat om het creëren van een sluitende 24-uursstructuur voor de opvang van mensen die overlast veroorzaken in de grote steden en die hulp nodig hebben. Het gaat om de grootstedelijke problematiek en niet om een landelijk dekkend netwerk van regionale voorzieningen. Het ontbreekt de Raad op dit moment aan inzicht in mogelijke specifieke kostenfactoren voor de 24-uursopvang. Voor het ontwikkelen van het verdeelmodel is hij ervan uitgegaan dat voor het ontwikkelen van een 24-uursstructuur er geen andere kostenfactoren een rol spelen dan die bij de verdeling van maatschappelijke opvang en verslavingszorg zijn

gevonden. Een kleine vereenvoudiging van het model is gerechtvaardigd, gelet op het geringe bedrag. Dit leidt tot een verdeling waarbij het beschikbare bedrag voor 50% via inwoners, 25% via 'lage inkomens x klantenpotentieel regionaal' en 25% via 'jongeren x klantenpotentieel regionaal' wordt verdeeld. Het model wordt toegepast op de aandelen van de steden in de maatstaven en niet op de regionale aandelen. De verdeling volgt uit de gehanteerde aannames. Op grond van het op dit moment bij de Raad beschikbare inzicht in de relatieve zwaarte van de problematiek, geven de uitkomsten hem geen aanleiding de aannames ter discussie te stellen om zo tot een andere verdeling te komen. Bij de evaluatie van de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid moet ook gekeken worden naar de kostenfactoren van de verschillende onderdelen. Indien een overgangsregeling ter compensatie van het wegvallen van de incidentele SVO-gelden wenselijk is, dient deze zich te beperken tot maximaal twee jaar.

Vervolg op het advies

Uit de brief van de minister voor GSI aan de Eerste en Tweede Kamer van 14 maart 2000:

De minister neemt het advies van de Raad voor de structurele verdeling over. Voor de overgangstermijn kiest de minister na overleg met de G25 voor een overgang in één keer.

9 Advies van 1 december 1999 aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake Besluit doeluitkering rampenbestrijding (Rfv55803c-012)

Samenvatting

Indien wordt uitgegaan van een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de rampenbestrijding, een algemene systeemverantwoordelijkheid van het Rijk en de vigerende regionale bestuurlijke samenwerking, dan kan de huidige bekostigingswijze van de regio's - naast gemeentelijke bijdragen ook een doeluitkering van het Rijk - passend genoemd worden. Zolang ook in de toekomst het bestuurlijke zwaartepunt van de rampenbestrijding bij de gemeenten blijft liggen, kan deze bekostigingswijze voortgezet worden en is er ook plaats voor een doeluitkering van het Rijk.

De voorstellen betreffen de invoering van een nieuwe doeluitkering BDUR voor de brandweer- en geneeskundige regio's. Het gaat om een brede doeluitkering op basis van een Cebeon-onderzoek, met objectieve toedelingsmaatstaven afkomstig van het gemeentefonds. Bij de rampenbestrijding is de gemeente de eerstverantwoordelijke, waarbij de gemeentelijke brandweer in beginsel het voortouw heeft en pas daarna - afhankelijk van de omvang en de situatie - de brandweerregio. Van groot belang is in dit kader de samenwerking tussen de verschillende soorten hulpverleningsregio's en

met name van de brandweer- en geneeskundige regio's. Het is dan niet bevorderlijk voor de bestuurlijke samenwerking wanneer de grenzen van de regio's niet samenlopen. De Raad benadrukt de wenselijkheid van kwalitatieve versterking op dit gebied. Hierbij spelen zowel de thans in gang gezette territoriale congruentie van de hulpverleningsregio's als de bestuurlijke samenwerking van deze regio's een belangrijke rol.

De Raad ziet het streven naar territoriale congruentie als van groot belang voor de operationele samenwerking, maar niet noodzakelijkerwijs alleen op de schaal van de 25 politieregio's (zoals bijvoorbeeld aangegeven in de Hoofdlijnennotitie rampenbestrijding): ook andere in de praktijk gegroeide verbanden (maar wel met de provinciegrenzen als buitengrenzen) acht hij in beginsel een goede zaak. Zo kan het bijvoorbeeld mogelijk zijn meerdere hulpverleningsregio's binnen de grenzen van één politieregio te hebben. Op dit terrein zijn in de recente vergadering van de Tweede Kamer-commissie BZK op 27 oktober 1999 diverse uitspraken gedaan, ook van uw kant. De besluitvorming hierover is echter nog niet afgerond en de Kamer moet zich nog uitspreken over uw komende beleidsnota Rampenbestrijding.

Het laatste geldt des te meer voor de bestuurlijke samenwerking van de hulpverleningsregio's waarover de Raad voor het openbaar bestuur door u om advies is gevraagd. Voor de financiële invulling is vooral ook de intensiteit van de bestuurlijke samenwerking van belang: wordt - uitgaande van (het streven naar) territoriale congruentie - aangesloten bij lopende regionale ontwikkelingen zoals die zich in de praktijk voordoen en waarbij sprake is van vrijwillige samenwerking of, wordt er bijvoorbeeld gedacht aan bestuurlijk volledig geïntegreerde veiligheidsregio's met zware taken. In het eerste geval dient de bekostiging door de gemeenten een belangrijke rol te spelen, in het laatste geval zou ook gedacht kunnen worden aan volledige bekostiging via één doeluitkering van het Rijk zoals thans bij de politieregio's. Bij een zeer substantiële rol voor de provincies kan ook de vraag aan de orde komen in hoeverre het wenselijk is dat de provincies een financieel belang hebben.

Het uitgangspunt bij de advisering door de Raad is echter dat de financiële invulling de bestuurlijke oplossing dient te volgen. Het is voor de Raad daarom niet goed mogelijk nu reeds met een afgerond advies te komen, zodat thans sprake is van een tussenadvies. Pas na de uiteindelijke besluitvorming over de bestuurlijke oplossing zal de Raad met een definitief advies kunnen komen. De Raad acht het niet wenselijk vooruit te lopen op de uitkomsten van de bestuurlijke discussie.

Zolang er geen duidelijkheid bestaat over de vorm van bestuurlijke integratie dient er naar de mening van de Raad voor het jaar 2000 een tijdelijke regeling te zijn op de voet van de regeling voor 1999. Pas na afronding van de discussie over de bestuurlijke oplossing voor de regio's, kan een definitieve regeling worden ingevoerd.

Vervolg op het advies

De staatssecretaris heeft nog niet gereageerd op het advies van de Raad. Overigens vindt de verdeling van de middelen over de regio's plaats op basis van de regeling voor 1999 en niet op basis van het nieuwe model. Daarmee is dit deel van het advies van de Raad de facto opgevolgd.



OVERZICHT VAN DE IN HET WERKPROGRAMMA 1999 OPGENOMEN ONDERWERPEN, WAARVAN GEEN ADVIESAANVRAAG IS ONTVANGEN

In het Werkprogramma 1999 van de Raad zijn 10 onderwerpen opgenomen, waarover de Raad geen adviesaanvraag in 1999 heeft ontvangen. Hierna is de stand van zaken bij de betreffende onderwerpen aangegeven.

1 Integratie precariobelasting

Op 15 december 1998 is een groot aantal artikelen van de nieuwe Telecommunicatiewet in werking getreden. Als gevolg hiervan is er een gedoogplicht voor ondergrondse kabels ontstaan; gemeenten kunnen dus geen precariobelasting meer heffen op omroepkabels. Ter compensatie zijn vanaf 1998 bedragen aan het gemeentefonds toegevoegd; voor de jaren 1998 t/m 2001 worden deze middelen in de vorm van integratieuitkeringen uitgekeerd. Met ingang van 2002 wordt de integratieuitkering zo mogelijk geïntegreerd in de algemene uitkering.³³ De Raad verwacht in de loop van 2001 hierover een adviesaanvraag te ontvangen.

2 Sociaal vervoer AWBZ-instellingen

Dit onderwerp stond al in het Werkprogramma 1998 van de Raad. Of de middelen die horen bij de tijdelijke regeling voor sociaal vervoer bewoners AWBZ-instellingen kunnen worden overgeheveld naar het gemeentefonds is onduidelijk. Het geplande invoeringsjaar is inmiddels verschoven van 1999 naar 2001. Om invoering in 2001 te realiseren, is een adviesaanvraag uiterlijk begin 2000 noodzakelijk. Het onderwerp is opgenomen in het Werkprogramma 2000 van de Raad (zie bijlage 4).

3 Samenwerking werk en inkomens

Zie toelichting bij punt 10.

³³ Deze alinea is overgenomen uit het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2000, paragraaf 2.2.6, blz. 51

4 Onderwijshuisvesting/klassenverkleining

Het POR 1999 bevatte het Werkprogramma 1999 van de Raad. Tegelijk met het POR 1999 kwam de septembercirculaire 1998 uit. In de aan de Raad gerichte begeleidende brief meldde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties echter dat over de verdeling van enkele specifieke toevoegingen uit hoofde van het regeerakkoord geen advies aan de Raad zou worden gevraagd. Het ging om mutaties, waarbij evident was voor welke wijze van verdelen moest worden gekozen. In zijn advies over het POR 1999 van 1 oktober 1998 merkte de Raad reeds zijn bevreemding over deze handelswijze op, aangezien de septembercirculaire 1998 en het POR 1999 tegelijk uitkwamen.

5 Leerlingenmaatstaf

De Raad heeft reeds in 1999 een advies uitgebracht over een aanpassing van de leerlingenmaatstaf (zie A.I.3). De in het Werkprogramma 1999 opgenomen passage over de leerlingenmaatstaf betreft echter de gevolgen van de integratie van VBO, MAVO en VSO en de nieuwe Wet op het primair onderwijs (formalisering Weer Samen Naar School). Beide zaken kunnen leiden tot een vermindering van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Ook de invoering van de leerlinggebonden financiering voor gehandicapte leerlingen (het 'rugzakje') kan gevolgen hebben voor de leerlingenmaatstaf in het gemeentefonds. De beheerders van het gemeentefonds hebben in hun brief aan de vaste commissie voor BZK en OCW van 10 februari 2000 opgemerkt dat zij in het najaar van 2000 hierover advies aan de Raad zullen vragen.

6 Toetsingsoperatie specifieke uitkeringen aan Griffioen/Pennekamp

Het toetsen van alle specifieke uitkeringen aan de criteria volgens Griffioen/Pennekamp is een actie die al enige tijd loopt. Indien het kabinet te zijner tijd met overzichtsrapportages komt, is het mogelijk dat de Raad daarop een reactie geeft. Een adviesaanvraag ligt op voorhand niet in de rede.

7 BTW-compensatiefonds

Dit betrof een vervolg op het advies van 16 april 1998 van de Raad (Rfv 33.01/001.008). Afhankelijk van de uitwerking door de minister van Financiën zal de Raad bezien of in de loop van 2000 alsnog een nader advies gewenst is.

8 Modernisering instrumentarium geluidhinder

De modernisering van het instrumentarium ter voorkoming en bestrijding van geluidhinder betreft vooral een bestuurlijke operatie. Gemeenten krijgen een grotere vrijheid eigen geluidsnormen op te stellen. Er zullen geen extra middelen van het Rijk naar de gemeenten gaan, zodat er ook geen advies van de Raad nodig is. Overigens zal de specifieke uitkering voor geluidswerende maatregelen (gevelisolatie tegen rail- en

wegverkeerslawaa) in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing worden opgenomen.

9 Gemeentelijke baggerproblematiek en sanering waterbodems

In het regeerakkoord is f 115 mln uitgetrokken voor sanering van de waterbodems. Een beperkt deel zal mogelijk worden bestemd voor sanering in gemeentelijke wateren, die in verbinding staan met rijkswateren. De Raad heeft hierover geen adviesaanvraag ontvangen vanwege het geringe budget.

10 Financiële decentralisatie bijstand

In het regeerakkoord is aangegeven dat de financiële verantwoordelijkheden meer bij gemeenten en minder bij het Rijk zullen worden gelegd. Daartoe wordt in 2001 het Fonds Werk en Inkomen in het leven geroepen. In het voorjaar van 2000 zal de Raad hierover advies uitbrengen. Er is een nauwe samenhang met de totstandkoming van de Centra voor Werk en Inkomen. Dit onderwerp is doorgeschoven naar het Werkprogramma 2000 van de Raad (zie bijlage 4). De Raad heeft hierover van de minister van SZW bij brief van 10 februari 2000 een adviesaanvraag ontvangen. Het gevraagde advies zal in de loop van maart 2000 worden uitgebracht.



WERKPROGRAMMA 2000 VAN DE RAAD VOOR DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Het werkprogramma is door de beheerders van het gemeente- en provinciefonds, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën, in overleg met het kabinet vastgesteld. Het werkprogramma is deels opgenomen in het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2000 (POR), dat op Prinsjesdag 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De Raad heeft voor de volledigheid zijn Werkprogramma 2000 aangevuld.

I ONDERWERPEN UIT HET POR-GEMEENTEFONDS

1 Gemeentefonds en provinciefonds

Periodiek OnderhoudsRapport 2001

Het POR2001, dat in het jaar 2000 zal verschijnen, geeft de stand van zaken ten aanzien van het periodieke onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds weer. Vanzelfsprekend zal daarover het advies van de Rfv worden gevraagd. Naar analogie geldt hetzelfde voor het POR2001 voor het provinciefonds.

Evaluatie decentralisatie onderwijshuisvesting

De uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting worden via een monitor gevolgd. De resultaten van de monitor kunnen mogelijk te zijner tijd leiden tot aanpassing van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Indien er inderdaad aanleiding is tot aanpassing, zal de Rfv om advies worden gevraagd.

Onderwijshuisvesting en groeigemeenten

De Rfv heeft op 24 november 1999 reeds zijn advies uitgebracht; zie hiervoor bijlage 2, advies A11, van dit jaarverslag.

Evaluatie Wet voorzieningen gehandicapten

In het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten is in 1999 de verdeling van het gemeentefonds gewijzigd. Bij de derde evaluatie (in 2000) zal worden bezien of er aanleiding is deze verdeling aan te passen. Indien er inderdaad aanleiding is tot aanpassing, zal de Rfv advies worden gevraagd.

2 Beleidsvoornemens ex artikel 2 van de Financiële verhoudingswet

BZK

Trekkingsrechten (conform Bestuursakkoord Nieuwe Stijl)

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) wordt aangekondigd dat er prestatiegericht gewerkt moet gaan worden. Prestatie-afspraken tussen overheden gaan bijna altijd gepaard met financiële consequenties, waarbij het zaak is een goed evenwicht te vinden tussen enerzijds de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende overheden voor bepaalde taken en anderzijds de zelfstandige positie van provincies en gemeenten. Om in dit evenwicht te voorzien moeten nieuwe financiële instrumenten worden ontwikkeld, waarbij één veelbelovend instrument concreet wordt genoemd: de trekkingsrechten. Trekkingsrechten geven de beoogde ontvangers van de middelen een vast recht op een bepaald maximum bedrag, dat aan de hand van een projectplan wordt uitgekeerd.

Hierover zal het advies van de Rfv worden gevraagd.

V&W

Gdu kleine infrastructuur

De overheveling van de middelen van de gdu kleine infrastructuur naar het gemeentefonds en het provinciefonds is uitgesteld totdat er meer duidelijkheid zou zijn over het gemeentelijke ijkpunt voor wegen en water. Inmiddels is het ijkpunt gereed, zodat een voorstel tot overheveling van de gdu naar de fondsen kan worden voorbereid. Hierover zal de Rfv om advies worden gevraagd.

SZW

Tijdelijke regeling sociaal vervoer bewoners AWBZ-instellingen

Het kabinet onderzoekt of de middelen die horen bij de tijdelijke regeling voor sociaal vervoer bewoners AWBZ-instellingen kunnen worden overgeheveld naar het gemeentefonds. Indien dit leidt tot concrete voorstellen, zal de Rfv om advies worden gevraagd.

Fonds werk en inkomen

Het kabinet heeft met de gemeenten afgesproken dat per 2001 het FWI zal starten. De Raad heeft hierover van de minister van SZW bij brief van 10 februari 2000 een adviesaanvraag ontvangen. Het gevraagde advies zal in de loop van maart 2000 worden uitgebracht.

II SAMENWERKING MET DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

De Rfv zal samen met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) enkele adviezen opstellen. Met de huidige inzichten zullen dat er drie zijn.

Decentralisatie

Het streven om taken van het Rijk over te hevelen naar de andere overheden heeft de laatste jaren resultaten opgeleverd. Ook het huidige kabinet heeft het voornemen met dit streven door te gaan. Er is behoefte aan nieuwe ideeën om het decentralisatiebeleid een nieuwe impuls te geven. Daartoe is het wel nodig lering te trekken uit de ervaringen met eerdere decentralisatie operaties. Het is de ambitie van het kabinet te streven naar krachtige gemeenten. Kan dit vorm krijgen door de bevoegdheden van lokale en provinciale overheden te verruimen op bestaande reeds gedecentraliseerde beleidsterreinen en door nieuwe taken over te hevelen?

Hoe kan de kwaliteit van deze processen worden bewaakt en hoe kan worden vormgegeven aan de resterende verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? De omvang van het decentrale belastinggebied is een thema dat hiermee samenhangt. De adviesvraag is al uitgebracht aan Rob en Rfv gezamenlijk.

De kwaliteit van functionele besturen

Rond de regionale politie rezen in de vorige kabinetsperiode regelmatig vragen over de grenzen van de verantwoordelijkheid tussen enerzijds de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en anderzijds de decentrale verantwoordelijkheid voor het beheer. Het centrale niveau kan meer geld willen voteren voor meer 'blauw op straat', het regionale niveau heeft evenwel tot op zekere hoogte zijn eigen verantwoordelijkheid voor de besteding van de gevoteerde gelden.

Vergelijkbare vragen speelden bij de Arbeidsvoorziening. De afweging die op decentraal niveau soms werd gemaakt tussen beheerskosten en de kosten voor het primaire proces werden op centraal niveau niet altijd begrepen.

Een advies over een scherpere afbakening tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden, bestuurlijk en financieel, bij functionele bestuursorganen kan wellicht richting geven aan de politieke discussies die telkens weer oplaaien rondom deze en vergelijkbare vraagstukken.

Bij dit onderwerp is de vraag hoe tegen de bekostiging wordt aangekeken. Een verdeelstelsel kan beleidsarm zijn, zoals het gemeente- en provinciefonds, of sturend. De keuze daartussen heeft gevolgen voor de inrichting en vormgeving van het te hanteren bekostigingsstelsel. Om het geheel van bestuurlijke en financiële verhoudingen effectief te maken moeten de doelstellingen en de in te zetten instrumenten van beide verhoudingen in elkaars verlengde liggen. Dit onderwerp leent

zich goed voor gezamenlijke advisering door Rfv en Rob.

Nieuwe infrastructuur

Het kabinet heeft een aantal voornemens dat de komende jaren zal leiden tot een vernieuwing van de infrastructuur in ons land. Diverse kabinetsnota's zijn daarover verschenen of zullen binnenkort naar buiten komen. Het beleid dat ontwikkeld zal worden heeft grote invloed op de gemeenten. Redenerend vanuit deze nota's is de vraag welke beleidsmatige, bestuurlijke en financiële spin-off er voor de (betrokken) gemeenten is, mede vanuit de context dat overheden steeds meer bij de beleidsvorming en -uitvoering aan 'coproductie' doen en met private partijen zullen moeten samenwerken. Daarbij gaat het onder meer om de volgende deelvragen: Welk 'groei-management' moeten de gemeenten ontwikkelen om van de groeipotenties gebruik te kunnen maken? Duiden de nota's erop dat er bepaalde gebieden specifiek in ontwikkeling komen en welke betekenis heeft dat voor de regionale samenwerking? Welke rol dienen de gemeenten op beleidsmatige terreinen zoals economie milieu en het eigen ruimtelijk beleid te ontplooiën? Welke samenwerking tussen de overheden is geboden? En welke tussen de gemeentelijke en de private sector? Wat zijn de gevolgen van de financiële verhouding en de (desbetreffende) gemeentelijke financiën? Dit onderwerp zal in gezamenlijkheid met de Rob worden aangepakt.

III OVERIGE WERKZAAMHEDEN

De overige en deels reguliere werkzaamheden zijn:

- Artikel 12: Dit betreft zowel de beoordelingen van de aanvraag van individuele gemeenten als het algemene beleidskader.
- Overzicht Specifieke Uitkeringen: Het secretariaat van de Raad draagt bij aan het totstandkomen van het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU).
- Evaluatie: Het jaar 2000 is het laatste jaar van de eerste vierjaarsperiode van de Raad. Daarna zal de Raad, zoals iedere adviesraad, een evaluatie aan de minister van BZK moeten presenteren. Deze evaluatie zal in het jaar 2000 al in grote lijnen worden opgesteld.

SAMENSTELLING VAN HET SECRETARIAAT RFV PER 31-12-1999

Secretaris:	drs. M.P.H. van Haften
Plaatsvervangend secretaris:	drs. S.P.M. Vroonhof MPM
Beleidsmedewerkers:	drs. H.J. Bouwknecht drs. D.G. Daniëls drs. H.S. Halbersma mr. G.A. van Nijendaal mevrouw dr. M.W.M. de Vries drs. B. de Vries
Secretaresses:	mevrouw M. van Oosten-Kooistra mevrouw M. Schuiten mevrouw M. Polderman-Zuidwijk
Bijzonder adviseur:	drs. W.M.C. van Zaalen