

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
de heer mr. K.G. de Vries.
De staatssecretaris van Financiën,
de heer drs. W.J. Bos.

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO2001/U87939	Rfv2001/U087569	26 september 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van	55814C-024	070-4267232	
Nijendaal			
Onderwerp			
Advies Periodiek Onderhouds Rapport (POR) 2002			

Geachte heren De Vries en Bos,

Het is gebruikelijk dat de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) commentaar geeft op het Periodiek Onderhouds Rapport provinciefonds en het Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds. De Raad maakt graag van deze gelegenheid gebruik enige opmerkingen te maken.

Samenvatting

Het POR heeft als doelstelling het toezien op een adequate werking van de financiële verhoudingen. Deze doelstelling sluit zowel inhoudelijk als procedureel nauw aan op de taak van de Raad. In dat opzicht is er een zekere vanzelfsprekende relatie tussen het POR en het werk(programma) van de Raad. Deze verdient echter naar de mening van de Raad versterking.

De scan uit het POR zal aan betekenis winnen door gegevens op meso-niveau en gegevens op basis van rekeningen te gebruiken. Het Plan van Aanpak Transparantie financiële verhoudingen (Plavat) zou hieraan in de ogen van de Raad een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

De uitkomst van de scan op het cluster VHROSV versterkt de eerdere opvatting van de Raad dat de verdeling hier niet goed aansluit op de kosten(factoren). Ook de stand van zaken op het cluster Wegen en Water geeft aan dat de omvang geen gelijke tred houdt met de begrote uitgaven. Dit kan op termijn noodzaken tot een aanpassing. Verder plaatst hij vraagtekens bij het ongewijzigd voortbestaan van de tijdelijke regeling sociaal vervoer AWBZ-instellingen. Zowel de ontwikkeling op het cluster Wegen en Water als bij het sociaal vervoer illustreren dat bij de besluitvorming over verdeelvraagstukken ten onrechte de herverdeeffecten vaak van meer belang worden geacht dan een adequate op kostenfactoren gebaseerde verdeling. Ook vraagt de Raad aandacht voor de uitschieter in

de begrote uitgaven op het cluster Zorg in 2001. De ontwikkelingen op het terrein van de riolering vragen naast een tijdig onderzoek naar de kostenfactoren ook om een duidelijke politiek bestuurlijke uitspraak over het al dan niet compenseren van de extra kosten. De Raad kan in algemene zin instemmen met de bevindingen uit het POR provinciefonds.

1.

Inleiding

Het doel van het Periodiek Onderhouds Rapport (POR) is tweeledig. In de eerste plaats gaat het om het bieden van inzicht of de verdeling van de gelden nog in voldoende mate aansluit bij de ontwikkelingen in de kostenstructuur. In de tweede plaats biedt het zicht op de voortgang van het onderhoud. Het toezien op een adequate werking van de financiële verhoudingen behoort tot de taakopdracht van de Raad. In dat licht bezien vormt het POR dan ook een belangrijk aangrijpingspunt voor de Raad zijn visie op de ontwikkeling en het onderhoud van het verdeelstelsel te geven.

Er ligt een vanzelfsprekende relatie tussen het POR en het Werkprogramma van de Raad. De Raad stelt vast dat de vanzelfsprekende relatie tussen het POR en het Werkprogramma nog wel voor verbetering vatbaar is. Daarbij wijst hij op een tweetal zaken.

- De aansluiting tussen de achtereenvolgende werkprogramma's van de Raad en de POR's is voor verbetering vatbaar. Zo worden onderwerpen uit het Werkprogramma 2001 in het POR 2002 als afgedaan beschouwd zonder dat de Raad op een of ander wijze daarvan op de hoogte is gesteld. Zo zijn onderwerpen als trekkingsrechten, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en het provinciaal belastinggebied van het programma verdwenen. Van de andere kant komen onderwerpen die in het Werkprogramma 2001 waren opgenomen en die niet als afgedaan kunnen worden betiteld niet meer terug in het Werkprogramma 2002. Bijvoorbeeld jonge monumenten, de verdeelmaatstaf minderheden en de waterschapslasten.
- De doorwerking van de ontwikkelingen en de aangekondigde beleidsvoornemens uit het POR naar het Werkprogramma 2002 zijn voor verbetering vatbaar. Zo is een aantal belangwekkende onderwerpen zoals C2000, Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), Regionale indicatieorganen (RIO's), het objectief verdeelmodel voor het Fonds Werk en Inkomen (FWI), het nieuwe financieringsmodel voor de primaire waterkeringen niet op het Werkprogramma terug te vinden.

De onderwerpen uit het POR die op grond van het Werkprogramma van de Raad afzonderlijk nog aan de Raad ter beoordeling worden voorgelegd blijven in dit advies grotendeels onbesproken. Met dit advies wil de Raad vooral globaal aandacht besteden aan een paar opmerkelijke zaken.

In de paragrafen 2, 3, en 4 wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderhoudsagenda, de scan en de beleidsvoornemens uit het POR gemeentefonds 2002. Paragraaf 6 gaat over het POR provinciefonds 2002.

2.

De onderhoudsagenda

Het ijkpunt riolering wordt voorlopig van de onderhoudsagenda afgevoerd. In een brief aan de Tweede Kamer is eerder reeds aangegeven dat actualisatie van het ijkpunt pas per 2006 mogelijk is.^[1] Dit gelet op het feit dat de kosten zich nog onvoldoende hebben uitgekristalliseerd en de verfijning riolering pas na 2006 sterk zal teruglopen. De Raad wil opmerken dat zich hier een dilemma voordoet. Hij erkent ook dat het op dit moment ontbreekt aan een goed inzicht in de kostenbepalende factoren voor de riolering. Tegelijkertijd moet ook worden geconstateerd dat de feitelijke kostenontwikkeling veel gemeenten voor problemen plaatst. Het is daarom van belang dat ook in de tussenliggende periode tot 2006 de vinger aan de pols wordt gehouden om indien nodig tussentijds tegemoet te komen aan specifieke problemen van gemeenten. Naast inzicht in de kostenbepalende factoren is hierbij ook de politiek-bestuurlijke vraag aan de orde, of en zo ja, in welke mate gemeenten gecompenseerd moeten worden voor deze extra kosten.^[2]

De tijdelijke regeling sociaal vervoer AWBZ-instellingen voor gemeenten blijft gehandhaafd. De eerdere overheveling naar het gemeentefonds lijkt daarmee van de baan. Destijds is onomwonden vastgesteld dat er geen aanwijzingen waren dat deze groep van gemeenten extra uitgaven hadden. Daarnaast bestonden er grote praktische en technische bezwaren tegen deze specifieke uitkering.^[3] Na protest van de nadeelgemeenten vanwege de herverdeeffecten en het feit dat de derde evaluatie WVG nog niet was afgrond, is uiteindelijk afgezien van overheveling per 2001. Binnen gezonde financiële verhoudingen behoort de juiste verdeling van middelen op basis van kostenfactoren de doorslag te geven en niet de herverdeeffecten. De Raad stelt vast dat uit de evaluatie niet is gebleken dat deze groep van gemeenten aantoonbaar extra uitgaven heeft. Het betreft een tijdelijke regeling, die zoals gesteld gebaseerd is op niet geheel deugdelijke gegevens. In dat licht bezien is het onlogisch dat de specifieke uitkering nu zonder meer wordt voortgezet. De Raad dringt aan op een nadere heroverweging en deze specifieke uitkering te betrekken bij de herschikking van de clusters Bijstand en Zorg.

3.

De scan

De *scan* vormt als het ware het hart van het POR. Het doel van de *scan* is wijzigingen in de kostenstructuur van gemeenten te signaleren die mogelijk consequenties kunnen hebben voor de verdeling. Het is gebaseerd op geaggregeerde begrotingsgegevens van gemeenten en de verdeling van de algemene uitkering op de clusters.

De Raad stelt vast dat de *scan* een aantal beperkingen kent. In het vorige advies over het POR gaf de Raad aan behoefte te hebben aan gegevens op meso-niveau.^[4] Achter de macrogegevens op clusterniveau kan immers een grote variatie tussen verschillende groepen van gemeenten schuil gaan. In het POR 2002 is nog niet aan die wens voldaan.

Ook het feit dat de *scan* gebaseerd is op begrotingsgegevens brengt beperkingen mee. Ten tijde van het opstellen van de begrotingen verkeren gemeenten vaak nog in onzekerheid over de ruimte op de begroting, de hoogte van de accessen en de uitkering uit de behoedzaamheidsreserve en zijn nog niet alle beleidswijzigingen van het Rijk verwerkt. Een analyse op rekeningniveau biedt meer houvast. Het Plan van aanpak transparantie financiële stromen (Plavat) zou zich in eerste aanleg vooral moeten concentreren op het voorzien in deze twee leemtes. Overigens zal de Raad zich nog apart uitspreken over het Plavat.

Opmerkelijk is dat de stijging van de gemeentelijke netto-uitgaven in 2001 is beperkt tot enkele clusters. Uitgavenstijgingen tussen 2001-2002 zijn te zien in de clusters Zorg, Wegen en Water, Kunst en Ontspanning, VHROSV en Openbare Orde en Veiligheid. Bij het cluster Wegen en Water blijven de netto-uitgaven van de gemeenten echter wel achter bij het aan dit cluster toegekende deel van de algemene uitkering. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat op verzoek van de Tweede Kamer de omvang van dit cluster is vergroot ten behoeve van gemeenten met een groot buitengebied. De verwachting is dat deze achterstand wordt ingelopen. De Raad merkt op dat het wel van belang is deze discrepantie te blijven volgen. De beloofde wens om meer tegemoet te komen aan uitgestrekte plattelandsgemeenten werd destijds meer ingegeven door de herverdeeffecten dan dat het gebaseerd was op vastgestelde kostenfactoren. Aanvullende onderzoeken gaven geen aanleiding plattelandsgemeenten bij de Wegen extra tegemoet te komen. Als nu naar verloop van enkele jaren blijkt dat het feitelijk uitgavenpatroon niet overeenkomt met de omvang van het cluster, dan dienen daar wel consequenties aan worden verbonden. De uitgaven op de clusters Bijstand en Fysiek milieu dalen. Voor wat betreft de Bijstand ligt de verklaring, naast een afnemend aantal bijstandsgerechtigden, in de komst van het Fonds Werk en Inkomen (FWI). Uit het negatieve saldo van de toegerekende algemene uitkering en de gemeentelijke uitgaven moet voorlopig de conclusie worden getrokken dat nog niet alle gemeenten op deze wijziging hebben ingespeeld.

Uit de confrontatie tussen de begrote gemeentelijke uitgaven op de clusters en de veronderstelde verdeling van de algemene uitkering kunnen conclusies worden getrokken in hoeverre de verdeling nog voldoende aansluit op de feitelijke verschillen in kosten. Opvallend is dat verdeling op de clusters Wegen en Water en VHROSV over de gehele periode 1997 tot en met 2001 een overschot te zien geeft. Dat wil zeggen dat het aandeel in de verdeling van de algemene uitkering groter is dan de feitelijk begrote uitgaven. Voor wat betreft de ontwikkeling bij het cluster Wegen en Water wordt verwezen naar de eerdere verklaring. Bij VHROSV is er sprake van een merkwaardige tegenstrijdigheid tussen enerzijds daling van de rijksuitgaven voor stadsvernieuwing en de stabiele gemeentelijke netto-uitgaven hiervoor en anderzijds het tegelijkertijd bestaande overschot bij de verdeling van het gehele cluster. De Raad heeft in zijn advies over de aanpassing van de stadsvernieuwingssleutel aangedrongen op spoedige herijking. Op de clusters Kunst en Ontspanning, Oudheid, Reiniging en Bestuursorganen geldt dat het aandeel in de verdeling van de algemene uitkering kleiner is dan de feitelijk begrote uitgaven. Voor het cluster Reiniging is dit te danken aan het feit dat de kostendekking op

gemeentelijke begrotingen niet altijd 100% is. Bij het cluster Bestuursorganen wordt het tekort geweten aan boekingsproblemen tussen bestuursondersteuning en problemen bij het uitzuiveren van de gemeenschappelijke regelingen.^[5] De vraag dient zich aan of het onderscheid tussen Bestuursondersteuning en Bestuursorganen niet moet worden verlaten. Het cluster Zorg laat over de afgelopen jaren alleen in de begrote uitgaven voor 2001 een uitschieter zien ten opzichte van vorige jaren. In het POR 2003 zal worden gezien of dit een eenmalig verschijnsel is of een meer structureel karakter heeft. Zonder hieraan op dit moment nog vergaande conclusies te trekken kan worden vastgesteld dat deze uitschieter in lijn is met de afspraken zoals die in het Bestuursakkoord zijn gemaakt over intensivering van jeugdbeleid en zorg. Overigens maken ook de kosten voor onderwijshuisvesting onderdeel uit van dit cluster. Het is van belang indien deze ontwikkeling zich voortzet, dat meer inzicht wordt geboden in de achtergronden hiervan.

4. Inventarisatie beleidsvoornemens

Dit onderdeel uit het POR beoogt de mogelijke gevolgen van beleidsvoornemens van het Rijk voor de gemeenten te beoordelen op de financiële gevolgen voor de gemeenten. In deze paragraaf plaatst de Raad hierbij enige kanttekeningen.

C2000

Dit betreft de realisatie van een radiocommunicatienetwerk met een landelijke dekking ten behoeve van de partners in veiligheid: politie, brandweer, ambulancediensten en Koninklijke marechaussee. Het Rijk financiert grofweg de kosten tot aan het gebruiksklaar zijn van C2000, de gebruikers draaien op voor de exploitatiekosten. Er is op dit moment nog een onvoldoende betrouwbaar beeld van de spreiding van de kosten over gemeenten. De Raad is bezorgd over de omvang van de kosten die uiteindelijk via de brandweer voor rekening van de gemeenten zullen komen. Hij dringt aan op een adequate vergoeding van de kosten.

Arbeidsmarkt

Over de arbeidsmarktproblematiek (Commissie-Van Rijn) wordt opgemerkt dat gemeenten en provincies hiervoor middelen via de normeringsmethodiek ontvangen. De Raad acht deze benadering correct maar dan moet bij het monitoren van de gemeentelijke en provinciale extra inzet, zoals die in het kader van het bestuursakkoord is afgesproken, er ook rekening mee worden gehouden dat een deel van het accres hiervoor nodig is.

Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT)

Ten aanzien van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen is er voor gekozen de huidige verdeling te handhaven in afwachting van onderzoeken (SCP, Inspectie, Regioplan) en advies (Onderwijsraad) over de toekomstige uitwerking van dit beleid. Een overheveling

naar het gemeentefonds is een van de te onderzoeken opties. Het past bij de taak van de Raad een reactie te geven over de meest geëigende bekostiging en de te hanteren criteria.

Co-financieringsregelingen

In het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) is afgesproken dat een groter beroep op provincies en gemeenten zal worden gedaan voor het bereiken van de reductie van de uitstoot van broeikasgassen. De kosten voor gemeenten en provincies zijn afhankelijk van de door hen gekozen ambities. Het kabinet heeft hiervoor een bedrag van f 85 mln (€ 34 mln) voor de periode 2002-2005 beschikbaar gesteld op basis van een 50-50 co-financiering.

Voor de versterking van het vrijwilligerswerk op lokaal niveau is een tijdelijke stimuleringsregeling van f 25 mln (€ 11,3 mln) op jaarbasis beschikbaar. De gemeenten worden geacht zelf 50% van de kosten op zich te nemen.

Ook bij het Algemeen Maatschappelijk Werk is de bekostiging gebaseerd op grond van het feit dat de gemeenten er zelf de helft bijleggen. De Raad constateert een toename van co-financieringsregelingen op verschillende terreinen. De voor- en nadelen als ook de consequenties daarvan verdienen meer aandacht. Volgens het Werkprogramma 2001 mag de Raad hierover nog een adviesaanvraag verwachten.

5.

Het Periodiek Onderhouds Rapport provinciefonds 2002

De Raad kan in algemene zin instemmen met de bevindingen uit het POR provinciefonds. De afwijkingen tussen de verdeling op de clusters en de begrote uitgaven vallen binnen acceptabele grenzen. Uit het feit dat alle provincies de algemene reserves hebben aangevuld, maakt de Raad op dat er geen aanwijzingen zijn dat de verdeling van het provinciefonds op provinciaal niveau tot knelpunten leidt.

De Raad ziet een tweetal ontwikkelingen dat mogelijk wel tot knelpunten zou kunnen leiden. Hij denkt daarbij aan het nieuwe financieringsmodel voor de primaire waterkeringen en de gevolgen van het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR)/Prijsbeleid/Spitstarief voor de provinciale opcenten op de Motorrijtuigenbelasting. Beide zijn onderwerpen die de Raad aangaan. Het is overigens wellicht veelzeggend dat het Werkprogramma van de Raad geen onderdeel uitmaakt van het POR provinciefonds.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris

[1] Brief van 24 april 2001, bzk 0000498.

[2] De Raad heeft hier eerder op gewezen. 'Milieu en lokale lasten', in: *Jaarrapport 1998, Trends in de financiële verhoudingen, deel 2*.

[3] Advies decentralisatie sociaal vervoer, van 26 juni 2000, Rfv 55807C-008.

[4] Advies POR 2001, van 2 oktober 2000 Rfv2001/U90453.

[5] Bestuursondersteuning is geen echt cluster, maar betreft een restcategorie van uitgaven die moeilijk aan een enkel cluster zijn toe te delen.