

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
De staatssecretaris van Financiën
De heer mr. drs. J.G. Wijn

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2003081118	8 oktober 2003
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55814C-032	070-4267232	
Onderwerp			
Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2004			

Geachte heren Remkes en Wijn,

Via dit stuk adviseert de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) u over het Periodiek Onderhouds Rapport provinciefonds 2004 en het Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds 2004.

Het is van belang de verdeling van de algemene uitkering actueel te houden. Zeker in tijden van financiële krapte is het van groot belang dat de verdeling van de middelen goed aansluit bij de kostenverschillen.

Samenvatting

Het POR is onmisbaar bij het tijdig signaleren van kostenontwikkelingen in gemeenten en provincies. Het gaat daarbij niet alleen om de gevolgen van rijksbeleid maar ook om de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de kosten. De Raad meent dat bij de analyse van kostenontwikkelingen niet alleen de verdeling binnen de clusters aandacht vraagt, maar ook de omvang van en de onderlinge verhouding tussen de clusters. Een eenzijdige focus op clusters waarop gemeenten toelagen misken dat dit alleen mogelijk is doordat gemeenten op andere clusters minder uitgeven dan zij overhouden. Indien uit de 'scan' blijkt dat over een reeks van jaren de afwijking op clusterniveau tussen de inkomsten uit de verdeling en de uitgaven groter dan wenselijk is, dienen daaruit consequenties getrokken te worden. Het gaat immers onder andere om de financiële doorwerking van de afspraken uit het Bestuursakkoord. Indien daar geen gevolg aan wordt gegeven komt de doelstelling van het POR in gevaar en verliest de scan aan betekenis en geloofwaardigheid.

Ten aanzien van de afzonderlijke uitgavenclusters trekt de Raad de volgende conclusies. De Raad is van oordeel dat aanleiding bestaat de verdeling van het cluster Wegen en Water aan te passen. Zowel de omvang als de verdeling van dit cluster dient weer globaal

aan te sluiten op de kosten. Dit is ook van belang met het oog op de noodzakelijke bijstelling van andere clusters, met name Openbare Orde en Veiligheid.

Hoewel de Raad meent dat een nader onderzoek naar de verdeling van de kosten op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid vooral lijkt te worden ingegeven door de prioriteitsstelling bij het Rijk, ondersteunt hij het voornemen. Hij wijst er wel op dat de kosten zich nog aan het uitkristalliseren zijn en dat ook de omvang van dit cluster in het onderzoek dient te worden betrokken.

De Raad stemt in met de wijze waarop u, volgens de septembercirculaire, de dekking van de extra kosten van dualisering in het cluster Bestuursorganen wenst onder te brengen.

De huidige onderdekking op het cluster Reiniging wordt toegeschreven aan gemeentelijk woonlastenbeleid. In hoeverre hogere kosten voor reiniging samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten blijft, door het uitgangspunt dat sprake dient te zijn van kostendekkende tarieven, onderbelicht. In het licht van de beleidsvoornemens van het kabinet betreffende de onroerende zaakbelastingen verdient dit uitgangspunt echter op termijn nadere overweging.

De mogelijke indirecte gevolgen van de Wet werk en bijstand voor de financiële positie van met name de extreme voor- en nadeelgemeenten verdienen de komende tijd nadere aandacht.

De Raad deelt de conclusie uit het POR 2004 provinciefonds dat er op dit moment geen aanleiding is voor een nader onderzoek naar de verdeling van het provinciefonds.

1. Inleiding

Een belangrijke doelstelling van het huidige verdeelstelsel is dat dit voldoende flexibel is om te kunnen inspelen op veranderingen in de kostenstructuur. Kostenontwikkelingen moeten voldoende worden opgevangen om te voorkomen dat de verdeling uitslijt en een volgende ingrijpende herziening van het gehele verdeelstelsel noodzakelijk wordt. Naar aanleiding van het POR 2004 gemeentefonds vraagt de Raad aandacht voor de wijze waarop het POR, en met name de doorlichting van het uitgavenpatroon ('scan'), wordt gebruikt voor het actueel houden van de verdeling.

De 'scan' is ontwikkeld om na te gaan of de verdeling van de algemene uitkering nog steeds aansluit bij ontwikkelingen van de kosten. In hoofdstuk 2 plaatst de Raad algemene kanttekeningen bij het gebruik van de 'scan', in hoofdstuk 3 komt een aantal specifieke bevindingen uit de 'scan' aan de orde.

Een andere functie van het POR is het inventariseren en onderzoeken van de financiële gevolgen voor gemeenten van wijzigingen in het gemeentelijke takenpakket door beleidswijzigingen en veranderingen in de wet- en regelgeving. In hoofdstuk 4 van dit advies gaat de Raad hier nader op in.

In hoofdstuk 5 geeft de Raad een korte reactie op het POR 2004 provinciefonds.

2. De periodieke doorlichting ('scan')

Inleiding

Het verdeelstelsel van het gemeentefonds¹ is erop gericht de beschikbare middelen globaal, maar zo goed mogelijk aansluitend op de gemeentelijke kostenstructuren, te verdelen. Door het volgen van de gemeentelijke uitgaven kan tijdig worden bijgestuurd, wanneer uitgaven en inkomsten van de via het gemeentefonds beschikbare middelen uiteen gaan lopen.

Zodoende kunnen schoksgewijze grootschalige aanpassingen van het verdeelstelsel achterwege blijven. Veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur komen niet alleen voort uit taakoverhevelingen. Zij kunnen ook de vrucht zijn van geleidelijke min of meer autonome ontwikkelingen die in de loop der jaren, (gecumuleerd) vrijwel onopgemerkt forse wijzigingen in kosten en draagkracht van gemeenten kunnen opleveren.

De 'scan' is ontwikkeld om de gemeentelijke kostenontwikkeling te volgen. Door de gemeentelijke uitgaven op clusterniveau te vergelijken met de toegerekende middelen uit de algemene uitkering ontstaat een eerste indruk waaruit blijkt in hoeverre de bestaande verdeling nog aansluit bij de actuele kosten. Op basis van de 'scan' wordt vervolgens een bestuurlijk oordeel gevormd of de geconstateerde afwijkingen aanleiding geven tot een nader onderzoek.

Signalering

Een afwijking tussen de inkomsten op basis van de verdeling en de geraamde bestedingen op clusterniveau van meer dan 5 euro per inwoner - en dat gedurende een reeks van jaren - vat u op als een signaal voor nader onderzoek. Zo'n afwijking betekent in eerst instantie slechts dat de omvang van een cluster in de verdeling niet aansluit bij de door de gemeenten begrote uitgaven. Binnen een globaal werkend verdeelsysteem is een precieze aansluiting tussen uitgaven en de verdeling van de middelen echter een illusie. Een afwijking op clusterniveau betekent niet per definitie dat de verdeling binnen het cluster niet meer aansluit op relatieve kostenverschillen. Het kan immers zijn dat de gebruikte structuurkenmerken wel een goede aanwijzing vormen voor kostenverschillen tussen gemeenten, maar dat de omvang van het cluster voor alle gemeenten ontoereikend is. Kwalitatieve informatie is nodig voor een goed inzicht in de achtergronden van de kostenontwikkeling op diverse beleidsterreinen. Zulke informatie is niet altijd beschikbaar. Ook de Raad erkent dat een kloof tussen uitgaven en middelen een belangrijk signaal vormt, dat noopt tot nader onderzoek.

¹ Overal waar in dit hoofdstuk gesproken wordt over gemeenten en gemeentefonds kan ook gelezen worden provincies respectievelijk provinciefonds. De aanleiding om in de hoofdtekst alleen te spreken over gemeenten is gelegen in het feit dat bij de gemeenten deze problematiek het meest actueel is.

Oorzaken van verschillen

De bedoelde kloof kan verschillende oorzaken hebben:

- wijzigingen in wettelijke taken die onvoldoende zijn verdisconteerd in het verdeelstelsel;
- verschillen in de nominale ontwikkeling tussen de clusters;
- maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot verandering in voorkeuren voor door gemeenten tot stand te brengen voorzieningen.

De onvermijdbaarheid van gemeentelijke uitgaven kent daarbij verschillende gradaties. Bij sommige gemeentelijke voorzieningen zijn omvang, intensiteit en soms zelfs de wijze van uitvoering bij of krachtens wet voorgeschreven. Iets minder hard zijn de uitgaven in de gevallen waarin de wet gemeenten bepaalde taken opdraagt, zonder dat precies is vastgelegd met welke intensiteit dat gebeuren moet. In dat geval spelen ook de algemeen levende maatschappelijke opvattingen over wat iedere gemeente behoort te doen een belangrijke rol.

Hoewel de vermijdbaarheid van de uitgaven voor gemeenten kan verschillen is het van groot belang dat de verdeling van de algemene uitkering globaal aansluit op deze ontwikkelingen. Bij taken die eenduidig wettelijk zijn vastgelegd, luistert de aansluiting tussen de kosten en de verdeling nauwer dan bij globale taakaanduidingen. Als de collectiviteit van de gemeenten zonder wettelijke verplichting echter blijkt geeft van bepaalde voorkeuren kan de verdeling weliswaar globaler zijn, maar daar ook niet geheel aan voorbijgaan.

Insnoeren en uitbuiken

Het feit dat op een cluster meer wordt uitgegeven dan het toegerekende aandeel uit de algemene uitkering betekent ook dat er op andere clusters minder wordt uitgegeven. Het is daarom van belang zowel de verhoudingen tussen de andere clusters als die binnen elk cluster in het oog te houden. Daarbij speelt overigens ook de samenhang tussen de onvermijdbaarheid van de uitgaven en de wijze van verdelen een rol. Naarmate de uitgaven op een cluster een hoge mate van onvermijdbaar karakter hebben, beperken die uitgaven immers ook de mogelijkheden op andere clusters. Dit effect is bekend onder de naam ‘insnoeren en uitbuiken’². Naarmate de uitgaven minder aan wet- en regelgeving zijn gebonden, kan de verdeling globaler zijn.

De Raad acht het van het grootste belang dat de omvang van een cluster globaal aansluit bij de door de gemeenten begrote uitgaven. Dit vereist een goed inzicht in welke typen gemeenten zich hogere uitgaven of lagere lasten kunnen veroorloven. Bij de interpretatie van de geconstateerde verschillen kan pas iets gezegd worden over ‘insnoeren en uitbuiken’ als daarbij ook de onderlinge verhouding tussen de clusters wordt betrokken. Dat kan ook inhouden dat de verdeling van een cluster gericht moet worden aangepast als duidelijk is dat bepaalde gemeenten worden over- of ondergecompenseerd.

² Insnoeren en uitbuiken, aanzetten tot herijking Fvw’84, Cebeon, 9 september 1992

Ontwikkelingen gemeentelijke kosten

De Raad acht het opvallend dat de nadere analyse bij geconstateerde afwijkingen zich nu vooral concentreert op de verdeling binnen een cluster en niet op de omvang van clusters. Naar de mening van de Raad is dit ten onrechte. De omvang van de verschillende clusters staat op deze wijze niet ter discussie. De relatieve omvang van de clusters is grosso-modo vastgesteld op basis van de gemeentelijke netto-uitgaven in 1992³.

In een tijdsspanne van ruim tien jaar hebben zich echter maatschappelijke en economische ontwikkelingen voorgedaan die ook gevolgen hebben voor het gemeentelijke uitgavenpatroon.

Zo heeft het gemeentefonds de laatste jaren een sterke groei doorgemaakt. Deze is pondsgewijs over de clusters verdeeld. Het is zeer de vraag of de kostenontwikkeling van de verschillende clusters zich ook zo gelijkmatig heeft voorgedaan. Conform de afspraken in het Bestuursakkoord nieuwe stijl is aan gemeenten juist gevraagd de extra groei in te zetten op de terreinen onderwijs, zorg en veiligheid. Eerdere suggesties om bij de verdeling vooraf rekening te houden met deze prioriteiten zijn afgewezen als zijnde een ongewenste aantasting van de lokale autonomie. Daarbij is gesteld dat, indien achteraf zou blijken dat decentrale overheden aan deze prioriteiten gevolg gaven, dit in de verdeling zou moeten gaan doorwerken. Nu zijn er overschrijdingen te constateren op bepaalde clusters maar wordt de oplossing primair gezocht bij de verdeling binnen een cluster.

Het bestedingspatroon van de collectiviteit van gemeenten is niet alleen op basis van bestuursafspraken tussen overheden gewijzigd maar ook door maatschappelijke ontwikkelingen zoals de rampen in Enschede en Volendam, de toenemende vergrijzing, de betekenis van de informaticatechnologie, en zo meer.

Herschikking van de gemeentelijke uitgaven is in de meeste gevallen aan de orde bij het zoeken naar dekking voor nieuwe uitgaven, bijvoorbeeld de kosten die samenhangen met de dualisering van het gemeentebestuur.

Ook verschilt de flexibiliteit van de verschillende gemeentelijke uitgaven. Dat betreft zowel de prijs als het volume. Bij een groei van het beschikbare budget zullen bijvoorbeeld niet direct de kosten van het wegenbeheer oplopen maar wellicht wel die voor kunst en ontspanning.

Het takenpakket van de gemeenten is daarbij in een tijdsbestek van tien jaar drastisch gewijzigd.

De Raad is daarom van mening dat er alle aanleiding is niet alleen te kijken naar de verdeling binnen een cluster, maar dat ook de relatieve omvang van de clusters aan de orde moet komen. Uw benadering doet afbreuk aan het feit dat de algemene uitkering voor gemeenten vrij besteedbaar is. Door alleen te letten op de verdeling binnen een cluster wordt ten onrechte de indruk gewekt alsof de middelen voor een cluster een brede

³ Idem.

doeluitkering vormen. De verdeling beoogt aan te sluiten bij de kostenontwikkeling van de collectiviteit van de gemeenten. Dat betekent dat ook veranderingen in het uitgavenpatroon gevolgen dienen te hebben voor de omvang van de clusters. Het uitgangspunt van kostenoriëntatie heeft immers ook betrekking op de omvang van de clusters.

3.

Belangrijkste conclusie uit de scan gemeentefonds

Wegen en Water

Op het cluster Wegen en Water wordt structureel meer verdeeld dan volgens de gemeentelijke begrotingen wordt uitgegeven. Het POR stelt dat een nadere analyse van deze afwijking op meso-niveau geen eenduidig beeld oplevert. De Raad wil deze conclusie enigszins nuanceren.

Het feit dat ongeveer 18% van de gemeenten meer uitgeeft op dit cluster dan het op grond van de verdeling ontvangt, doet weinig af aan het algemene beeld. Binnen een globaal werkend verdeelstelsel zullen er altijd groepen gemeenten zijn die afwijken van het algemene beeld. De vraag daarbij is of die groep bepaalde objectieve structuurkenmerken gemeen heeft. Daarbij is vooral van belang te kijken naar de groep die substantieel hogere uitgaven heeft. Het POR stelt dat binnen de groep van gemeenten met hogere uitgaven een aantal 'slechte bodem' gemeenten in het Westen en Noordoosten van het land zijn te herkennen, maar dat de groep ook veel 'goede bodem' gemeenten telt. Deze constatering heeft betrekking op de gehele groep met hogere uitgaven dus ook op de gemeenten die slechts enkele euro's per inwoner meer uitgeven.

Wel blijkt dat bij gemeenten met een percentage slechte bodem van meer dan 40% de uitgaven beter aansluiten op de verdeling. Hoewel het verband niet geheel rechtlijnig is, valt op dat gemeenten met een groot oppervlak een sterkere positieve afwijking hebben op het cluster Wegen en Water dan gemeenten met een kleiner oppervlak. Een verklaring voor dit feit en het feit dat macro meer wordt verdeeld dan uitgegeven is dat de afwijking deels veroorzaakt wordt door het besluit van de Tweede Kamer om extra middelen aan het cluster toe te kennen ter beperking van herverdeeleeffecten zonder dat het onderliggende ijkpuntonderzoek hiertoe aanleiding gaf.

Op basis van het voorgaande stelt de Raad vast dat er dus wel degelijk enige indicaties zijn dat de overcompensatie vooral ontstaat door het toekennen van een te groot gewicht aan de oppervlaktemaatstaf. De bodemmaatstaven dragen daarentegen bij aan een goede aansluiting op de kostenverschillen.

Omdat het cluster Wegen en Water pas sinds 2001 in het verdeelstelsel wordt onderscheiden, ziet u op dit moment echter geen reden voor nader onderzoek op dit cluster.

De Raad deelt uw conclusie niet. Het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) is in hetzelfde jaar geijkt en kent een geringere afwijking maar wordt wél onderworpen aan een

nader kostenonderzoek. De Raad acht dit op zijn minst inconsequent. Overigens geldt dat bij een eventuele vergroting van de omvang van het cluster OOV ook de vraag aan de orde komt op welke wijze (generiek dan wel specifiek) de omvang van de andere clusters aangepast moet worden. Daarbij ligt het naar de mening van de Raad voor de hand specifiek te kijken naar de omvang en de verdeling van het cluster Wegen en Water.

De afwijking tussen de verdeling uit het fonds en de uitgaven volgens de gemeentelijke begroting is met ruim 15 euro per inwoner veel groter dan de door u gestelde grens van 5 euro per inwoner. Ook indien rekening wordt gehouden met de extra middelen die aan het cluster via een verhoging van de oppervlaktemaatstaf zijn toegekend, is de afwijking nog altijd meer dan 10 euro per inwoner. De doelstelling is dat de verdeling van de algemene uitkering de ontwikkeling in gemeentelijke uitgaven goed volgt. Daarvan is nu geen sprake. De Raad meent daarom dat er voldoende aanleiding is voor nader onderzoek. In voorgaande jaren heeft de Raad steeds gesteld dat het nog te vroeg is voor een nader onderzoek maar dat de ontwikkeling nauwlettend moest worden gevolgd. Daarbij speelde de verwachting dat de afwijking kleiner zou worden een belangrijke rol⁴. Nu uit de ‘scan’ blijkt dat over een reeks van jaren de afwijking groter dan wenselijk is (en zelfs weer toeneemt) en daaruit geen consequenties worden getrokken, komt de doelstelling van het POR in gevaar en verliest de ‘scan’ aan betekenis en geloofwaardigheid.

Openbare Orde en Veiligheid

Het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) laat in 2003 voor het eerst een duidelijke afwijking zien tussen de verdeling en de uitgaven op dit cluster. De stijging van de uitgaven voor OOV is overigens in overeenstemming met de afspraak uit het Bestuursakkoord nieuwe stijl tussen Rijk en gemeenten om de uitgaven op het terrein van veiligheid te intensiveren. Deze intentie heeft destijds niet geleid tot toevoegingen aan of aanpassingen binnen het verdeelstelsel van het gemeentefonds. De omvang van het cluster OOV is, op het accres na, binnen het gemeentefonds niet veranderd. Een andere verklaring is dat ten tijde van het ijkpuntonderzoek op het cluster OOV door de onderzoekers al is geconstateerd dat de uitgaven van de gemeenten in latere jaren zouden stijgen. De belangrijkste reden die hierbij werd gegeven was dat professionalisering van de brandweer in latere jaren tot extra uitgaven zou leiden, vooral voor de gemeenten die omschakelen van vrijwillige brandweer naar professionele brandweer. Dit gegeven heeft bij de bepaling van de omvang van het cluster echter geen rol gespeeld. De omvang van het cluster is gerelateerd aan de stand in de gemeentelijke begrotingen 1997. Wel is bij de verdeling rekening gehouden met de gemeenten waar de verandering van vrijwillige brandweer naar professionele brandweer aan de orde zou zijn.

⁴ Advies Periodiek Onderhouds Rapport 2002, van 26 september 2001, Rfv2001/U087569, 55814C-024; Advies Periodiek Onderhouds Rapport 2003, van 3 oktober 2002, Rfv2002087959, 55814C-027.

De conclusie is dat de kleinere gemeenten, conform de verwachting met betrekking tot de professionalisering van de brandweer, al geruime tijd bezig zijn met intensiveringen op het terrein van de brandweer. Vanaf het jaar 2002 (het begrotingsjaar waarin intensiveringen op het terrein van de brandweer en de brandveiligheid na de vuurwerkcramp in Enschede in de begroting konden worden verwerkt) groeien binnen alle groottegroepen de uitgaven op het terrein van de brandweer, en in mindere mate op de overige taken.

Gemeenten met een goede sociale structuur zijn de afgelopen jaren ten opzichte van het aandeel van het cluster OOV binnen het stelsel relatief meer gaan uitgeven op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Het POR meent dat dit tegen de verwachting in is. De verwachting was dat juist gemeenten met een zwakkere sociale structuur meer zouden gaan uitgeven. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt gegeven dat gemeenten met een goede sociale structuur wellicht meer financiële mogelijkheden hebben taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid te intensiveren dan gemeenten met een zwakkere sociale structuur. Bij deze verwachting en conclusie plaatst de Raad een drietal kanttekeningen. Ten eerste dient bedacht te worden dat het leeuwendeel van de netto-uitgaven op dit cluster liggen bij de brandweer, en in veel mindere mate op het terrein van de politie en de overige openbare orde en veiligheid. In de tweede plaats wijst hij er op dat gemeenten met een zwakke sociale structuur in veel gevallen wellicht meer uitgeven op het terrein van Zorg aan preventieve voorzieningen en maatregelen die gericht zijn op het terugdringen van overlast en het voorkomen van onveiligheid. Een derde kanttekening is dat gemeenten met een goede sociale structuur bij de besteding van de ruime accessen van de afgelopen jaren minder grote prioriteiten hadden op het terrein van zorg en onderwijs waardoor aan de wens voor extra uitgaven op het terrein van de veiligheid eerder tegemoet kon worden gekomen.

Gegeven het feit dat de aandacht vanuit de gemeenten voor het thema veiligheid de afgelopen jaren sterk is gegroeid en de verwachting dat ook in de komende jaren de uitgaven op het cluster OOV verder zullen stijgen, bent u van plan een nader onderzoek te starten. De Raad stelt vast dat dit onderzoek op het cluster OOV veel meer wordt ingegeven door de (landelijke) politieke prioriteit dan door de feitelijke uitgavenontwikkeling bij gemeenten. Dit neemt niet weg dat de Raad het onderzoek ondersteunt. Hij tekent daarbij aan dat ook de omvang van het cluster in het onderzoek zou moeten worden betrokken evenals de mogelijke samenhang met uitgaven op het cluster Zorg die verband houden met preventieve maatregelen. Indien vast komt te staan dat de omvang van het cluster OOV te klein is, is het overigens ook van belang te weten op welke wijze de omvang van de andere clusters aangepast kan worden (zie in dit verband de opmerkingen bij het cluster Wegen en Water). Overigens wijst de Raad erop dat aanpassing van het verdeelstelsel op basis van toekomstige ontwikkelingen nu niet gestaafd kan worden aan de hand van gemeentelijke uitgaven. Dat betekent dat de kostenoriëntatie zich in dit geval dient te richten op te verwachten uitgavenontwikkelingen.

Bestuursorganen

De gemeentelijke netto-uitgaven voor het cluster Bestuursorganen zijn voor alle onderscheiden jaren hoger dan het in de algemene uitkering toegerekende deel. De afwijking op het cluster Bestuursorganen doet zich ook bij alle onderscheiden groepen voor. De oorzaak voor de groei heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de kosten van de dualisering van het gemeentebestuur. Dit verklaart ook dat de afwijking in 2003 extremer is dan in voorgaande jaren. Dit ondanks de toevoeging van 36 mln euro voor dualisering via de maatstaven van dit cluster. De extra kosten zijn echter geraamd op tenminste 62 mln euro. Volgens de junicirculaire gemeentefonds zouden de gemeenten voor de ontbrekende 26 mln euro zelf dekking moeten vinden, onder andere door een herschikking van uitgaven of verhoging van de belastingen. De Raad wijst erop dat de suggestie voor de dekking van de extra kosten weer aantoont dat de omvang van een cluster door andere prioriteiten bij de gemeenten kan veranderen.

Uit de septembercirculaire blijkt nu dat u de extra 26 mln euro ook aan het cluster Bestuursorganen toevoegt. De dekking daarvoor komt uit een verhoging van het rekkentarieef van het cluster Eigen inkomsten. Hoewel deze verhoging op gespannen voet staat met de wens van het kabinet de stijging van de lokale lasten te beperken wordt zo wel concreet gevolg gegeven aan de consequenties van de eerder gedane aanbeveling voor de dekking van de extra kosten. De Raad acht de gekozen oplossing methodologisch in overeenstemming met de uitgangspunten van het verdeelstelsel.

Opmerkelijk is overigens dat los van deze dekking ook nog 50 mln euro is toegezegd onder andere voor de kosten van dualisering. Onduidelijk is nu wat voor gevolg dit heeft voor het dekkingsvoorstel zoals dat in de septembercirculaire is gepresenteerd. De Raad dringt aan op een heldere keuze voor de dekking van de kosten van dualisering.

Reiniging

Bij het cluster Reiniging wordt uitgegaan van kostendekkendheid. Er is echter sprake van onderdekking. Uit een nadere analyse blijkt dat gemeenten de onderdekking op het cluster Reiniging, bekostigen via een hoger tarief van de onroendezaakbelastingen (OZB). Gemeenten hebben dit gedaan om een explosieve stijging van de verwerkingstarieven zo veel mogelijk te vermijden. De geconstateerde onderdekking op het cluster Reiniging lijkt dus het gevolg van gemeentelijk (woon)lastenbeleid. De Raad merkt op dat het uitgangspunt van kostendekkendheid een politiek uitgangspunt is. De verschillen in kosten voor reiniging die mogelijk samenhangen met structuurkenmerken van gemeenten worden zo dus niet gehonoreerd. Dit uitgangspunt verdient zeker in het licht van het afschaffen van het gebruikersaandeel op de OZB voor woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven nadere overweging. Het zou er immers op termijn toe kunnen leiden dat er onaanvaardbare tariefsverschillen gaan ontstaan die mogelijk zijn terug te voeren op structuurverschillen.

4. Overige beleidsontwikkelingen

Algemeen

Het POR besteedt eveneens aandacht aan de onderhoudsagenda. De onderhoudsagenda bevat een overzicht van de voortgang bij alle onderwerpen die in voorgaande jaren op de onderhoudsagenda zijn geplaatst, nog in de onderzoeksfase verkeren en mogelijk leiden tot aanpassing van het verdeelstelsel.

In tegenstelling tot voorgaande jaren ontbreekt in het POR 2004 echter een inventarisatie van recente beleidsvoornemens van het Rijk die mogelijk financiële gevolgen hebben voor de gemeenten. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet schrijft voor dat bij beleidsvoornemens van het Rijk met gevolgen voor de taken of activiteiten van gemeenten en provincies het Rijk ook aangeeft hoe provincies en gemeenten die gevolgen kunnen opvangen. De Raad meent dat het POR bij uitstek het document dient te zijn waarin over deze voornemens helderheid wordt verschaft.

Veel van de onderwerpen uit de onderhoudsagenda, staan ook op het werkprogramma van de Raad. De Raad beperkt zich in dit advies daarom tot het maken van enkele algemene opmerkingen.

Herijking cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV)

De Raad onderschrijft de wenselijkheid van de voorgenomen herijking van de uitgaven op het cluster VHROSV.⁵ Naar de opvatting van de Raad dienen bij de herijking ook de gevolgen van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en de bescherming van het archeologisch erfgoed te worden betrokken.

Slappe Bodem/Motie Hoekema

In de motie-Hoekema vraagt de Tweede Kamer om nader onderzoek naar een mogelijke onvoldoende honorering van de factor drooglegging⁶. Dit naar aanleiding van de artikel 12-aanvraag van de gemeente Gouda⁷. Het onlangs afgeronde onderzoek behelst feitelijk niet meer dan een reconstructie van de totstandkoming van de maatstaf.

Het onderwerp staat ook op het werkprogramma van de Raad voor 2003. In dit stadium beperkt de Raad zich tot de opmerking dat een goede inhoudelijke onderbouwing nodig is van mogelijke (extra) kosten van drooglegging. Hiermee wordt niet alleen recht gedaan aan de strekking van de motie-Hoekema maar ook aan de opmerkingen van de betrokken gemeenten.

⁵ Advies aanpassing gemeentefonds maatstaf stadsvernieuwing van 14 augustus 2001, Rfv2001/U61685, 55815A-007.

⁶ Drooglegging heeft betrekking op de afstand tussen maaiveld en het open waterpeil. In veengebieden is het verschil tussen grondwaterstand en drooglegging veel kleiner dan bij goede grondsoorten.

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 000 B en C, nr.12.

De Wet werk en bijstand (WWB)

Het wetsvoorstel Wet werk en bijstand (WWB) dat in het voorjaar van 2003 bij de Tweede Kamer is ingediend⁸, heeft aanzienlijke gevolgen voor de financiën van de gemeenten.

- Gemeentelijk categoriaal inkomensbeleid

Gemeenten moeten voortaan bijzondere bijstand weer gaan toekennen op basis van individuele toetsing. Deze wijziging gaat gepaard aan een uitname van 70 miljoen euro uit het gemeentefonds.

In zijn eerste advies over de WWB heeft de Raad aangegeven te willen adviseren over de afschaffing van het categoriaal inkomensbeleid. Deze lijkt inmiddels een politiek feit. De vraag is of de hoogte van de uitname correct is vastgesteld. Het bedrag van 70 miljoen euro is gebaseerd op de toename van de categoriale bijzondere bijstand sinds 1997. Echter, een deel van die uitgavengroei komt door het 'Leids model' in de Zalmsnip. Gemeenten mogen een kwart van de Zalmsnip gebruiken voor bijvoorbeeld de categoriale bijzondere bijstand. Gevolg is dat een deel van de beschikbare middelen dubbel wordt uitgelicht: eerst als Zalmsnip, en vervolgens ook als categoriale bijzondere bijstand. Dit effect is naar de opvatting van de Raad vrij marginaal. Slechts een beperkt aantal gemeenten bekostigt de categoriale bijstand op deze manier. Een ander effect is dat door het weer individueel moeten beoordelen van aanvragen voor bijzondere bijstand de apparaatskosten zullen oplopen, afgezien uiteraard van de desbetreffende kosten zelf.

- Beperking gemeentelijk minimabeleid

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet is een verlaging van de algemene uitkering met 150 miljoen euro aangekondigd in verband met de beperking van het gemeentelijk minimabeleid. Basis voor deze beperking is het niveau van de bijzondere bijstand per bijstandsontvanger, dat vergelijkbaar is met het niveau midden jaren '90. De Raad stelt vast dat de onderbouwing van dit bedrag (nog) ontbreekt. De mogelijkheden die gemeenten hebben om deze kortingen zelf uit de algemene middelen op te vangen verschillen.

- Fonds Werk en Inkomen

Het wetsvoorstel Wet werk en bijstand (WWB) voorziet in een volledige budgettering van de bijstanduitgaven⁹. De declaratiesystematiek wordt daarmee verlaten en gemeenten krijgen voortaan een budget waarmee ze in principe de bijstandswet moeten uitvoeren.

Er is geen direct effect van de WWB op de algemene uitkering van gemeenten. Indirect zijn er (op termijn) mogelijk wel effecten. Gemeenten die minder goed uitkomen met het beschikbare budget zullen een overschrijding tot 10% uit eigen middelen moeten opvangen. Nadeelgemeenten zullen gedwongen zijn hun prioriteiten te verschuiven. Dit zal

⁸ TK 2002-2003, 28870, nr. 1 e.v.

⁹ Advies Wet Werk en Bijstand (WWB) deel II, van 6 juni 2003, Rfv 2003068939, 55808-037.

zijn weerslag ook hebben op de uitgaven op andere clusters. Gemeenten met een ruim bijstandsbudget daarentegen hebben extra middelen om vrij te besteden of de lokale lasten te verlagen. Extra aandacht voor mogelijke gevolgen van de WWB via verschuivingen in de begrotingen bij de groep voor- en nadeelgemeenten acht de Raad op zijn plaats.

5.

Het POR provinciefonds

De Raad deelt de conclusie uit het POR provinciefonds 2004 dat geen aanleiding bestaat tot nader onderzoek naar de verdeling. Wel is hij van mening dat in het volgende POR inhoudelijke verklaringen voor de verschillende ontwikkelingen meer aandacht moeten krijgen. Zo doet de verklaring voor de ontwikkelingen geen recht aan de kosten van dualisering door deze louter toe te schrijven aan boekhoudkundige problemen. Het algemene beeld is overigens dat de provincies ruim in de middelen zitten. De Raad wijst er nog op dat provincies als gevolg van de decentralisatie op het terrein van verkeer en vervoer (infrastructuur en openbaar vervoer) en door de Wet op de jeugdzorg ook aanzienlijke financiële risico's gaan lopen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

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