

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
--	--	Rfv2004079673	21 oktober 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55814C-035	070-4267232	
Onderwerp			
Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2005			

Geachte heren Remkes en Wijn,

Via dit advies informeert de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) u over zijn standpunt betreffende het Periodiek Onderhouds Rapport gemeentefonds (POR) 2005. De Raad komt later met een afzonderlijke reactie op het POR provinciefonds 2005.

1. Inleiding

Het doel van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is het geven van een overzicht van en inzicht in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Met deze jaarlijkse rapportage wordt beoogd tijdig ontwikkelingen te signaleren en indien nodig aanzetten te geven tot wijzigingen van de verdeelsystematiek zodat schoksgewijze aanpassingen achterwege kunnen blijven. Het POR is een bijlage bij de gemeentefondsbegroting. Bij het POR gaat het om de volgende vragen: sluit de verdeling nog voldoende aan op de kosten en zijn er ontwikkelingen die mogelijk gevolgen hebben voor de werking van het verdeelstelsel.

In hoofdstuk 2 zal eerst worden ingegaan op de methodiek. De wijziging van de gehanteerde methodiek heeft namelijk ook gevolgen voor de wijze waarop tegen uitgavenontwikkelingen van gemeenten moet worden aangekeken. Los van de ontwikkelingen op de verschillende clusters vraagt de Raad aandacht voor een aantal ontwikkelingen. Deze komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat over de ontwikkelingen op de inkomensclusters en de daaraan te verbinden conclusies. De belangrijkste ontwikkelingen op de uitgavenclusters passeren in hoofdstuk 5 de revue. In hoofdstuk 6 vraagt de Raad apart aandacht voor de kwaliteit van de door de gemeenten aangeleverde basisgegevens. Tot slot volgt in hoofdstuk 7 een aantal algemene conclusies.

Samenvatting

De gemeentelijke financiën zijn op veel terreinen in beweging. De ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven geeft aan dat op de meeste clusters sprake is van een stijgende trend in de uitgaven. Gemeenten spelen in op maatschappelijke ontwikkelingen en voorkeuren. Gemeenten dekken de extra uitgaven voor een deel uit de onroerend zaakbelastingen. Bij het afwegen van belangen hebben gemeenten blijkbaar gekozen voor iets hogere belastingen om zo het bestaande voorzieningenpeil niet al te zeer aan te tasten. Het voortbestaan van de gemeentelijke onroerend zaakbelasting is echter onzeker. De gewijzigde kosten geven aanleiding om de verdeling van het gemeentefonds op een flink aantal clusters te herzien.

Daarnaast zijn ook de ontwikkelingen rond het BTW-compensatiefonds, de Wet Werk en Bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de gevolgen van het Waterbeleid in de 21^e eeuw en de OZB-plannen van het kabinet van groot belang.

Deze ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van een minimale groei van het gemeentefonds. Juist in tijden van financiële krapte is het van groot belang dat de verdeling van middelen goed aansluit bij kostenverschillen.

De Raad acht de gewijzigde methodiek een verbetering. Nu wordt apart inzichtelijk gemaakt hoe de feitelijke en de genormeerde inkomsten zich tot elkaar verhouden en de genoemde inkomsten Overige Eigen Middelen en OZB worden niet meer 'uitgesmeerd' over de uitgavenclusters. Het brengt beter tot uitdrukking de functies van het eigen gemeentelijke belastinggebied als buffer voor het opvangen van mogelijke verdeelstoornissen en het inzetten van belastingen voor lokale prioriteiten. De gewijzigde methodiek strookt met de eerdere conclusies van de Raad.

Naar de opvatting van de Raad is echter de interpretatie van verschillen tussen het feitelijke uitgavenniveau en het veronderstelde aandeel niet geheel correct. Bij de interpretatie van verschillen dient rekening te worden gehouden met het feit dat de uitgaven destijds volledig zijn geijkt. Bij de verdeling is er echter rekening mee gehouden dat een deel van de uitgaven uit OEM en OZB wordt bekostigd. Uitgaven boven het veronderstelde aandeel in de verdeling worden bekostigd uit OZB en OEM. Uitgavenniveaus onder het uitgavenijkpunt dienen daarom per definitie kritisch te worden bekeken.

In het kort de belangrijkste conclusies per cluster:

- *Vooralsnog ziet de Raad geen aanleiding de OEM te gaan ijkten.*
- *De Raad acht een onderzoek naar de effecten van aanpassing van het rekentarieef gerechtvaardigd. Het ligt voor de hand dit te doen op basis van de nieuwe WOZ-waarden. Ook het verschil in ontwikkeling van de tarieven tussen woningen en niet-woningen dient daarbij te worden betrokken.*
- *De Raad deelt niet de conclusie uit het POR dat het cluster Wegen en Water goed in het verdeelstelsel zit. Hij houdt vast aan zijn oordeel dat er wel degelijk*

indicaties zijn dat de verdeling een te groot gewicht toekent aan de oppervlaktemaatstaf. In dit verband acht de Raad ook de uitkomst van het onderzoek naar de werking van de maatstaf bodemgesteldheid van groot belang.

- *Er is aanleiding om onderzoek te doen naar de kostenontwikkelingen op het cluster Openbare Orde en Veiligheid. Daarbij wijst de Raad op een samenhang tussen de structuurkenmerken (vooral oppervlakte en bebouwingsintensiteit) van gemeenten die bij het cluster Wegen en Water overgecompenseerd worden. Bij het cluster OOV echter blijken juist gemeenten met een relatief lagere bebouwingsdichtheid weer ondergecompenseerd te worden*
- *De Raad meent dat een beperkte aanpassing van het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) door het onderbrengen van de nieuwe verdeelsleutel voor het ISV en het aanpassen van de verdeling aan de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) voldoende is. De Raad verwacht dat dit voldoende tegemoet komt aan relevante kostenverschillen. Redenen voor een geheel nieuw kostenonderzoek acht de Raad niet aanwezig.*
- *De (naar verwachting) grote gevolgen van het Waterbeleid 21ste eeuw voor de gemeentelijke financiën, in het bijzonder voor de kosten van rioleringen, vragen om nadere studie.*
- *De Raad sluit niet uit dat er (gedeeltelijk) ook sprake kan zijn van een structureel verschil tussen het ijkpunt en feitelijke uitgaven op het cluster Bestuursorganen. Een beter inzicht in de werkelijke omvang van de uitgaven is dringend noodzakelijk om een gefundeerd oordeel te kunnen geven in hoeverre de verdeling tegemoet komt aan de relevante kosten.*

De kwaliteit van de door de gemeenten aangeleverde basisgegevens van de begroting baart de Raad zorgen. Een tekortschietende kwaliteit dreigt de waarde van de scan in het kader van het POR te ondermijnen. De Raad bepleit op grond van het voorgaande met voortvarendheid de introductie van de uniforme productenlijst Iv3 voor te bereiden. Belangrijke voorwaarde voor het welslagen daarvan is wel dat ook de verantwoording van specifieke uitkeringen hierbij aan gaat sluiten.

2.

Methodiek

De *scan* vormt het hart van het POR. 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.

In zijn advies van vorig jaar signaleert de Raad:

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 niet toereikend is.¹

Ook het tegendeel van het voorgaande kan gelden. Indien er geen afwijking bestaat tussen de inkomsten op basis van de verdeling en de geraamde bestedingen op clusterniveau wil dat nog niet zeggen dat er geen relevante gemeentelijke structuurkenmerken zijn aan te wijzen die kostenverschillen tussen groepen van gemeenten kunnen verklaren.

De Raad meent dat men zich niet blind dient te staren op het beeld dat uit de scan komt. Ook de verhouding tussen de clusters is van belang. Daarnaast zijn ook andere signalen, zoals de toename van het aantal onder preventief toezicht gestelde gemeenten of artikel 12-aanvragen, van belang bij het beoordelen of de verdeling nog wel aansluit op de kosten.

Wijziging methodiek

Dit jaar is bij de *scan* een andere methode gevolgd dan in voorgaande jaren. Voorheen werden de inkomsten uit de Overige Eigen Middelen (OEM)² en de OZB 'uitgesmeerd' over de uitgavenclusters, op basis van de normatieve veronderstelling dat deze middelen evenredig bij de verschillende clusters worden ingezet. Het POR 2005 presenteert de inkomsten uit de OEM en OZB in aparte clusters. De inkomsten uit OZB en OEM worden niet meer verondersteld pondspondsgewijs bij de verschillende clusters neer te slaan.

Naar de opvatting van de Raad doet deze methode recht aan de werkelijkheid. Het brengt daarbij beter de functies van het eigen gemeentelijke belastinggebied tot uitdrukking. Het eigen belastinggebied dient immers als buffer voor het opvangen van mogelijke verdeelstoornissen en het aanwenden voor lokale prioriteiten. De Raad heeft in het vorige POR-advies er al op gewezen het niet logisch te vinden, dat de sterke groei van de

¹ Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2004 van 8 oktober 2004, Rfv 55814C-032.

² De OEM omvat een aantal gemeentelijke functies die kunnen worden omschreven als min of meer naar eigen keuze in te vullen 'bedrijfsmatige' activiteiten, die per saldo veelal algemeen inzetbare eigen inkomsten opleveren. Het betreft de functies openbaar vervoer (functie 212), zeehavens (functie 220), luchthavens (functie 230), economische zaken (hoofdfunctie 3), bouwgrondexploitatie (functie 830), geldleningen (functies 911 en 914), overige financiële middelen (functie 913), baten roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting (functie 933), baatbelasting (functie 934), forensenbelasting (functie 935), hondenbelasting (functie 937), reclamebelasting (functie 938), precariobelasting (functie 939).

beschikbare middelen ook leidt tot een gelijkmatige verhoging van de uitgaven op alle clusters. De gewijzigde methodiek strookt met deze eerdere conclusie van de Raad. De ontwikkeling van de kosten op de verschillende uitgavenclusters verschilt niet alleen, maar is ook onderhevig aan maatschappelijke veranderingen die een vertaalslag krijgen in bestuurlijke prioriteiten. Het is dan ook logisch de OEM en de OZB als aparte clusters te presenteren. Hierdoor wordt nog duidelijker op welke clusters de verdeling niet aansluit bij de uitgaven. De Raad is verder van mening dat de gewijzigde methodiek ook het perspectief wijzigt hoe tegen verschillen tussen uitgaven en ijkpunt moet worden gekeken. De uitgaven zijn destijds volledig geijkt. Bij de verdeling is er echter rekening mee gehouden dat een deel van de uitgaven uit OEM en OZB worden bekostigd. Uitgaven boven het veronderstelde aandeel in de verdeling worden gedekt door OZB en OEM. De reden dat gemeenten meer dan evenredig extra eigen middelen aanwenden boven het veronderstelde aandeel in de verdeling kan wijzen op imperfecties in de verdeling. Het zou er ook op kunnen duiden dat de omvang van de algemene uitkering tekort schiet om tegemoet te komen aan de gemeentelijke behoeften.

De verdeling van de algemene uitkering dient globaal aan te sluiten op de kosten. 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 over een langere periode zonder wettelijke verplichting blijkt geeft van gewijzigde bestedingsvoorkeuren kan de verdeling weliswaar globaler zijn, maar dient de verdeling daar ook op aan te sluiten.

3.

Algemene ontwikkelingen

De Raad signaleert een aantal belangwekkende trends. De ontwikkeling van de gemeentelijke netto-uitgaven geeft aan dat op de meeste clusters sprake is van een stijgende trend in de uitgaven. Gemeenten spelen in op maatschappelijke ontwikkelingen en voorkeuren. Zo geven gemeenten meer geld uit aan veiligheid en bestuur. Gemeenten dekken die extra uitgaven voor een deel door bijvoorbeeld minder uit te geven aan het wegonderhoud. Naast bezuinigingen op en verschuivingen van bestedingen bij gemeenten heeft dit geleid tot een grotere stijging van de gemeentelijke belastingen dan mocht worden verwacht. Bij het afwegen van belangen hebben gemeenten blijkbaar gekozen voor iets hogere belastingen om zo het bestaande voorzieningenpeil niet al te zeer aan te tasten. Het voortbestaan van de gemeentelijke onroerend zaakbelasting is echter onzeker.

Bij een aantal clusters, waarbij relatief veel keuzevrijheid (bestedingsautonomie) voor gemeenten bestaat, blijken de netto-uitgaven van gemeenten in totaliteit boven het niveau van het ijkpunt uit te stijgen. Dit beeld is bijvoorbeeld zichtbaar bij de clusters Kunst en Ontspanning en Oudheid. Daarbij blijkt overigens dat de afwijking bij grotere gemeenten relatief het grootst is, wat impliceert dat deze grotere gemeenten (meer dan kleinere

gemeenten) een deel van hun extra inkomsten uit de OZB aan extra voorzieningen op deze terreinen zijn gaan besteden. Dit patroon is ingezet in een periode waarin de toename van de voeding van het gemeentefonds (het accres) ruimer was dan thans. Vraag voor de komende periode is of dit beeld bij een krapper wordend accres blijft voortduren, of dat gemeenten dan juist het eerst/meest gaan ombuigen op deze clusters.

Het POR signaleert een trend naar een grotere kostendekkendheid op de cluster Reiniging en Riolering. Deze ontwikkeling naar een grotere kostendekkendheid wordt in verband gebracht met de aangekondigde afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen. Deze trend zal zich naar verwachting van de Raad ook (gaan) voordoen bij andere heffingen en leges. De Raad verwacht dat gemeenten ook bij de bepaling van de hoogte van de leges de kostentoe rekening in dat verband opnieuw zullen bezien.

Conform de systematiek van het gemeentefonds zullen de nieuwe waarderingsgegevens voor de onroerende zaakbelasting in 2005 worden ingevoerd. Dit zal in sommige gemeenten leiden tot forse herverdeeleffecten.

Een algemeen punt van zorg is de noodzaak van tijdige en adequate informatievoorziening aan gemeenten. Een extra complicatie was dat de meicirculaire nu niet alleen laat verscheen maar nog tal van onzekerheden bevatte wat een degelijke begrotingsvoorbereiding bij de gemeenten onmogelijk maakt.

De Raad stelt vast dat als gevolg van de normeringssystematiek gemeenten pas in een laat stadium zekerheid hebben over de omvang van de algemene uitkering. De behoedzaamheidsreserve kan niet voorkomen dat gemeenten lopende het begrotingsjaar - zoals nu in 2004 - geconfronteerd worden met aanzienlijk lagere inkomsten uit het gemeentefonds. Het is moeilijk gedurende het begrotingsjaar nog bezuinigingen door te voeren. De belastingen kunnen niet meer worden verhoogd. Resteren een aantal noodmaatregelen of het aanvaarden van een tekort. Een tekort dat overigens ook doorwerkt in het EMU-saldo.

Bij achteraf meevallende inkomsten geldt het tegenovergestelde. De belastingen zijn wellicht te hoog vastgesteld of er is onnodig zwaar ingezet op bezuinigingen, die achteraf minder noodzakelijk bleken. Het is duidelijk dat dit leidt tot suboptimale afwegingen bij gemeenten.

De Raad wijst ook op de mogelijke gevolgen van de werking van het BTW-compensatiefonds. Gemeenten kunnen tegenwoordig de betaalde BTW bij het BTW-compensatiefonds declareren. Met ingang van het jaar 2004 is daarom de algemene uitkering uit het gemeentefonds met bijna € 1,1 miljard verlaagd. Dit is een grote operatie, die alle uitgavenclusters van het gemeentefonds treft. Op grond van onderzoek is de uitname per cluster voor 2004 berekend. Deze uitname heeft een voorlopig karakter. De omvang van de uitname uit het gemeentefonds wordt medio 2005 definitief vastgesteld op

basis van de werkelijke claims op het BTW-compensatiefonds. De eerste indicaties zijn echter dat de declaraties (wellicht) hoger uitvallen dan het totnogtoe uitgelichte bedrag. Dit zal ertoe leiden dat nog een extra uitname uit het gemeentefonds zal volgen. De definitieve uitname uit het gemeentefonds zal uiterlijk per 2006 plaatsvinden. Daarnaast lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat gemeenten de mogelijkheden om bepaalde activiteiten uit te besteden onder druk van de budgettaire krapte zullen gaan benutten. Aangezien de mogelijkheden per taakveld verschillen zal dit op termijn ook mogelijk gevolgen hebben voor de uitgavenniveaus op de verschillende clusters.

De wijze waarop de ontwikkelingen zullen doorwerken in de gemeentelijke financiën is voor een deel nog onzeker. Het is daarom van groot belang de vinger aan de pols te houden en er voor zorg te blijven dragen dat de verdeling van de algemene uitkering blijft aansluiten op de kosten die gemeenten hebben.

4. De ontwikkelingen op de clusters

4.1 Inkomensclusters

Ten aanzien van gemeentelijke inkomsten is het beeld dat deze in totaliteit zijn gegroeid. Deze groei is vooral zichtbaar bij de OZB-inkomsten en de inkomsten uit OEM. Dit tegen de achtergrond dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds juist licht is gedaald.

Een gevolg van de gewijzigde methodiek is dat de inkomsten uit OEM en OZB voor het eerst als afzonderlijke clusters zichtbaar zijn. Hieruit blijkt dat de feitelijke inkomsten uit OEM en OZB duidelijk zijn toegenomen ten opzichte van het ijkpunt. Bij de OZB-inkomsten is te zien dat dit verschil zich in sterkere mate voordoet bij grote gemeenten.

4.2 Cluster OEM

Het feitelijk niveau van de OEM ligt voor alle inwonergroottesgroepen duidelijk hoger dan de veronderstelde 5% van de totale inkomsten. Er is geen sprake van systematische scheefheid in de verdeling van de OEM. De omvang van OEM voor individuele gemeenten hangt echter sterk af van de eigen keuzes die gemeenten maken. Ook in het (verre) verleden gemaakte keuzes om bepaalde activiteiten al dan niet te ontplooiën, bepaalde inkomsten direct te consumeren danwel in de vorm van fondsen/beleggingen vast te houden en ook op langere termijn te laten renderen, waardoor er meer structurele eigen inkomstenstromen beschikbaar blijven, zijn belangrijke factoren.

De omvang van de OEM wordt dus in hoge mate beïnvloed door het beleid van de gemeente. De Raad ziet daarom(vooralsnog) geen aanleiding de OEM te gaan ijkten.

4.3

Cluster OZB

De feitelijke OZB-opbrengst is bij alle groottegroepen van gemeenten hoger dan waarmee in de verdeling van de algemene uitkering via de inhoudingsformule rekening wordt gehouden. Blijkbaar bestaat er een breed gevoelde behoefte dan wel noodzaak extra middelen in te zetten. Voor een goede interpretatie van dit gegeven is ook nodig te kijken naar de clusters waar de extra inkomsten in uitgaven neerslaan. Hierbij dringt zich ook de vraag op of het niveau van het gehanteerde normatieve rekestarief aanpassing behoeft. Aanpassing van het normatieve rekestarief heeft tot gevolg dat feitelijke en genormeerde OZB-capaciteit beter op elkaar aansluiten. Dit betekent ook een herverdeling van gemeenten met een relatief grote OZB-capaciteit en een laag genormerd uitgavenniveau naar gemeenten met minder OZB-capaciteit en hoger genormerd uitgavenniveau. Per saldo levert dat dus ook een bijdrage aan een betere aansluiting van de feitelijke uitgaven bij de ijkpuntverdeling.

De Raad acht een onderzoek naar de effecten van aanpassing van het rekestarief gerechtvaardigd. Het ligt voor de hand dit te doen op basis van de nieuwe WOZ-waarden. Ook het verschil in ontwikkeling van de tarieven tussen woningen en niet-woningen dient bij dit onderzoek te worden betrokken.

De OZB is bij alle groottegroepen hoger dan waarmee bij de verdeling rekening wordt gehouden. Vooral de grotere gemeenten bekostigen gemiddeld een groter deel van hun netto-uitgaven uit hogere inkomsten OZB.

5.

Uitgavenclusters

5.1

Cluster Wegen en Water

In voorgaande jaren opperde de Raad bedenkingen tegen het grote verschil tussen de feitelijke uitgaven en de veronderstelde uitgaven op het cluster Wegen en Water. Zoals gezegd werden voorheen de inkomsten OEM en OZB ‘uitgesmeerd’ over de uitgavenclusters. Dat leidde op grote uitgavenclusters, zoals het cluster Wegen en Water, tot een relatief grote toerekening van de inkomsten OZB en OEM, waardoor het beeld ontstond dat de uitgaven op dat cluster achterbleven. Nu de inkomsten OEM en OZB uit dat beeld zijn gelicht, blijkt dat de feitelijke uitgaven iets onder de veronderstelde uitgaven liggen.

Het nu gepresenteerde beeld doet op het eerste gezicht vermoeden dat de verdeling aansluit op de gemeentelijke uitgaven. Dit is echter voor een deel schijn. Met uitzondering van de clusters Zorg en Wegen en Water wordt door gemeenten in meerdere of mindere mate een

deel van de kosten gedekt door middelen bij uit de OEM en/of OZB. Dit is op zich al opmerkelijk: verwacht zou mogen worden dat de uitgaven zich op alle clusters ten minste op het ijkpuntniveau bevinden. Ook wordt voorbijgegaan aan de constatering uit het POR 2004. Daaruit bleek dat gemeenten met meer dan 40 procent slechte bodemgesteldheid juist substantieel meer uitgeven. En hoewel het verband niet geheel lineair is, werd ook geconstateerd dat gemeenten met een groot oppervlak een sterkere positieve afwijking hebben op het cluster Wegen en Water dan gemeenten met een kleiner oppervlak.

Op basis van het voorgaande stelt de Raad vast dat er wel degelijk indicaties zijn dat de verdeling een te groot gewicht toekent aan de oppervlaktemaatstaf en wellicht te weinig aan andere maatstaven. In dit verband acht de Raad ook de uitkomst van het onderzoek naar de werking van de maatstaf bodemgesteldheid van groot belang.

5.2

Cluster OOV

Op het uitgavencluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) blijkt dat de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten het niveau overstijgen waarmee in het verdeelstelsel van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit werd ook al in het POR 2004 gesignaleerd; deze trend heeft zich doorgezet. Factoren die hierbij een rol spelen zijn o.a. een algemene toename van de aandacht voor veiligheid en de professionalisering van de brandweer. Met dit laatste was al rekening gehouden bij het opstellen van het ijkpunt, maar het tempo en de intensiteit van deze ontwikkelingen is groter dan voorzien, o.a. als gevolg van de conclusies die zijn getrokken uit de gebeurtenissen in Enschede en Volendam. De verdeling van het gemeentefonds wordt geacht mee te ademen met deze collectief gewenste wijziging in prioriteiten op het gebied van veiligheid.

In de lokale afwegingen leidt de toegenomen aandacht voor veiligheid ook tot een herschikking en intensivering van de uitgaven ten gunste van de uitgaven voor veiligheid. Gemeenten achten het blijkbaar noodzakelijk extra middelen aan hun burgers te vragen voor uitgaven op het terrein van veiligheid. Dit is een signaal dat de omvang van het cluster OOV niet voldoet.

Bij kleinere gemeenten is de afwijking duidelijk groter dan bij grotere gemeenten. Gemeenten met een relatief lagere bebouwingsdichtheid (kleinere gemeenten zijn meestal minder dicht bebouwd) kennen een wat grotere afwijking dan dichter bebouwde gemeenten.

De Raad ondersteunt het voorstel van de beheerders om nader onderzoek te doen naar de kostenontwikkelingen. Er lijkt enige samenhang te bestaan tussen structuurkenmerken van gemeenten die bij het cluster Wegen en Water overgecompenseerd worden en op het cluster OOV juist een tekort laten zien. Hij wijst er daarbij wel op dat de kosten op het terrein van openbare orde en veiligheid nog steeds in ontwikkeling zijn en dat ook de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsorganisatie (Brandweer en GHOR) nog in discussie is.

5.3

Cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV)

Op basis van de scan blijkt er geen reden voor herijking van het cluster VHROSV. De feitelijke uitgaven verschillen immers nauwelijks van het aandeel in de verdeling. De eerdere redenen voor herijking van dit cluster zijn gelegen in de gewijzigde gemeentelijke taken op dit terrein en de omslag van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing. Per 2005 treedt een nieuwe verdeelsleutel voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) in werking. Dit heeft ook gevolgen voor de verdeling van het cluster VHROSV omdat de verdeelsleutel ISV hiervan onderdeel uitmaakt.

De Raad is van mening dat op dit moment het onderbrengen van de nieuwe verdeelsleutel voor het ISV en het aanpassen van de verdeling aan de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) voldoende is. Een en ander kan met voortvarendheid ter hand worden genomen. De Raad verwacht dat dit al voldoende tegemoet komt aan de relevante kostenverschillen en acht daarom, mede in het licht van andere prioriteiten bij de verdeling, geen redenen aanwezig voor een geheel nieuw kostenonderzoek bij gemeenten.

5.4

Cluster rioleringen

De uitgavenontwikkeling op het cluster Rioleringen verdient de aandacht. Actualisatie van het ijkpunt Rioleringen was al eerder aangekondigd. Dit als gevolg van de uitgavenontwikkelingen op dit cluster en de afloop van de verfijningsuitkering riolering. Ook de grote opgaven waarvoor gemeenten en waterschappen staan in het kader van het Waterbeleid 21ste eeuw en de discussie over de mogelijkheid van een brede rioolheffing geven aanleiding dit onderwerp weer op de onderhoudsagenda te plaatsen.

De Raad is van mening dat de gevolgen van het Waterbeleid 21ste eeuw voor de financiële verhoudingen nog onvoldoende zijn doordacht. De Raad bereidt een symposium voor om aandacht te vragen voor de gevolgen voor de financiële verhoudingen van deze omvangrijke taak. Daarbij zullen ook de mogelijke gevolgen voor het ijkpunt rioleringen aan de orde komen.

5.6

Cluster bestuursorganen

Ook bij het uitgavencluster Bestuursorganen blijkt dat de feitelijke netto-uitgaven het ijkpunt overstijgen. Dit heeft voor een deel te maken met boekingsverschillen: de uitgaven worden door verschillende gemeenten op verschillende functies geboekt. Dit hangt mede samen met de invoering van nieuwe begrotingsfuncties in het kader van het nieuwe BBV en Iv3. Het beeld wordt verder gecompliceerd doordat de extra toevoeging van € 25 miljoen voor de dualisering van het gemeentelijk bestel in dit overzicht nog niet is meegenomen.

De Raad sluit niet uit dat er (gedeeltelijk) ook sprake kan zijn van een structureel verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Het is daarom van belang een uiterste inspanning te doen de boekingsverschillen weg te nemen om een gefundeerd oordeel te kunnen geven in hoeverre de verdeling tegemoet komt aan de relevante kosten.

6.

Kwaliteit basisgegevens

Tot slot wil de Raad stil staan bij de kwaliteit van de basisgegevens. Bij het onderzoek ten behoeve van de *scan* is gebleken dat in het afgelopen jaar het nodige is aan te merken op de kwaliteit van de basisgegevens. De oorzaak is voor een deel gelegen in de introductie van het BTW-compensatiefonds. Niet alle gemeenten zijn er bij de opstelling van hun begroting even goed in geslaagd de netto-uitgaven te ramen en toe te delen. In het voorgaande is er al op gewezen dat naast de boekingsproblemen de invoering van het BTW-compensatiefonds ook gevolgen kan hebben voor de uitgaven op de clusters. Voor een ander deel ligt de oorzaak bij de invoering van het Besluit begroting en verantwoording (BBV en Iv3). Het omzetten van de programmabegroting naar de huidige functionele indeling levert problemen op. Bij het cluster bestuursorganen vertroebelen de boekingsverschillen het zicht op de werkelijke kosten.

De gebrekkige kwaliteit van de basisgegevens ondermijnt de bruikbaarheid van de *scan* als instrument om wijzigingen in de kostenstructuur aan het licht te brengen. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van vergaande conclusies anderzijds.

De introductie van de uniforme productenlijst Iv3 zou een deel van deze boekingsproblemen kunnen oplossen. Deze productenlijst kan de huidige functionele begrotingsindeling vervangen en is een belangrijke ondersteuning bij het opstellen van product- en programmabegrotingen. De Raad heeft eerder gewezen op de spanning tussen de gemeentelijke vrijheid bij het samenstellen van de programmabegroting en de noodzaak van uniforme en vergelijkbare begrotingsgegevens.³ De Iv3 productenlijst biedt hiervoor een goede basis. Belangrijke voorwaarde voor de verplichte invoering van een uniforme productenlijst is wel dat ook de verantwoording van specifieke uitkeringen op basis daarvan kan plaatsvinden.

De Raad bepleit op grond van het voorgaande om met voortvarendheid de introductie van de uniforme productenlijst Iv3 voor te bereiden. Belangrijke voorwaarde voor het welslagen daarvan is wel dat ook de verantwoording van specifieke uitkeringen hierin kan worden ondergebracht.

7.

Conclusies

³ Advies Regeling nadere voorschriften voor derden van 23 mei 2003, Rfv 55801A-010; Advies over het concept-Besluit comptabiliteitsvoorschriften van 23 april 2002, Rfv 55801A-006.

De Raad concludeert dat de verdeling van het gemeentefonds op veel clusters in beweging is. Ontwikkelingen die zich afspelen tegen de achtergrond van een minimale groei van het gemeentefonds. Juist in tijden van financiële krapte is het van groot belang dat de verdeling van middelen goed aansluit bij kostenverschillen.

De clusters Bijstand en Zorg worden herijkt en de verdeling van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) zal nader worden onderzocht. Ook de uitgaven op het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) staan op de nominatie te worden herijkt en de werking van de maatstaf bodemgesteldheid wordt opnieuw beoordeeld. Verder vragen de ontwikkelingen op de cluster Riolering en Bestuursorganen nadere aandacht. De Raad is daarbij van mening dat, gelet op de onderliggende kostenfactoren bij het ijkpunt Wegen en Water, er aanleiding is de verdeling van dat cluster bij te stellen.

Ook de effecten van de nieuwe WOZ-waarden zijn van belang. Het verschil in waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen en de mogelijke gevolgen die dat heeft voor het rekestarief rechtvaardigen een nader onderzoek.

Een andere conclusie is dat er zich ontwikkelingen voordoen die gevolgen kunnen hebben voor de financiële verhoudingen in het algemeen en de verdeling van het gemeentefonds in het bijzonder. Voorbeelden zijn de invoering van het BTW-compensatiefonds, de Wet Werk en Bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de gevolgen van het Waterbeleid in de 21^e eeuw, de OZB-plannen van het kabinet. Daarbij komen nog de resultaten van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (de ‘stuurgroep–Brinkman’) die naar verwachting ook gevolgen zullen hebben voor het gemeentefonds.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H. van Haeften, secretaris