

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
--		Rfv2005062639	3 november 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
Drs. H. Tanja	55814C-042	070-4267234	
Onderwerp			
Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2006			

Geachte heren Remkes en Wijn,

Graag brengt de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) u op de hoogte van zijn standpunt over het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds (POR) 2006.

1.

Inleiding

Het Periodiek onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de financiële verhouding in bredere zin, voor zover die gevolgen hebben voor de verdeelsystematiek.

In paragraaf 2 plaatst de Raad enkele opmerkingen bij de methodiek die toegepast wordt om de gemeentelijke kostenontwikkeling te volgen. Deze methodiek, de scan, vormt het hart van het POR. De belangrijkste ontwikkelingen op de inkomsten -en uitgavenclusters worden, voorzover daar aanleiding voor bestaat, becommentarieerd in de paragrafen 3 en 4. Tot slot maakt de Raad in paragraaf 5 een kanttekening bij het voornemen van de fondsbeheerders om een deel van het accres te bestemmen voor de ingroei van de kapitaallasten voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs.

Samenvatting

Over de jaren 2004 en 2005 zijn de totale gemeentelijke inkomsten niet gewijzigd, wel de samenstelling. Het belang van de algemene uitkering gemeentefonds en van de specifieke uitkeringen nam af; de eigen inkomsten namen toe. De stijging van de eigen inkomsten komt overeen met de eerder door de Raad uitgesproken verwachting.

De scan blijkt een minder dominante rol bij de aanpassingen in de verdeling te spelen dan verwacht. Dit wordt bevestigd door recent onderzoek. In lijn met eerdere bevindingen van de Raad constateert het onderzoek een gebrek aan spelregels om al dan niet tot de onderzoeksfase over te gaan. Teneinde de transparantie te vergroten, beveelt de Raad aan om in het POR te verantwoorden welke (deel)onderzoeken (meso-scans) er hebben plaatsgevonden, ook als die (deel)onderzoeken niet tot een bruikbaar resultaat hebben geleid.

Verleden jaar al heeft de Raad zijn zorg uitgesproken over de kwaliteit van de door de gemeenten aangeleverde begrotingsgegevens. De tekortschietende kwaliteit van de begrotingscijfers dreigt de waarde van de scan te ondermijnen. Een ander punt betreft het gebruik van begrotingscijfers voor de scan. Volgens de jaarrekeningen zijn de gemeentelijke uitgaven en inkomsten aanmerkelijk hoger dan begroot. Uit eerdere analyse blijkt dat de relevantie van dit verschil voor het POR beperkt is. Het verschil lijkt zich met name voor te doen bij de overige eigen middelen (OEM). Daar zijn de gerealiseerde opbrengsten substantieel hoger dan bij begroting geraamd. Gemeenten ramen deze inkomsten categorie blijkbaar (uiterst) behoedzaam. Deze inkomsten lijken minder goede voorspelbaar en vormen daarmee een risicofactor. Aangezien de omvang van de OEM voor individuele gemeenten sterk afhangt van de eigen keuzes van gemeenten, zag de Raad verleden jaar geen aanleiding om de OEM te gaan ijken. Door de diversiteit van deze inkomstencategorie en de verschillen tussen gemeenten zou een eventuele ijking van deze inkomstencategorie bovendien bijzonder lastig zijn. De omvang van de OEM rechtvaardigt, naar het oordeel van de Raad, wél extra aandacht. Het gaat daarbij om onderzoek naar mogelijke samenhang met andere uitgaven op bepaalde clusters. De vraag is daarmee namelijk opportuun in hoeverre de beslissing om de OEM buiten de verdeelsystematiek te plaatsen nog te rechtvaardigen valt vanuit het uitgangspunt dat grote afwijkingen in voorzieningenniveau en belastingdruk op lokaal niveau op gespannen voet staan met het derde aspiratieniveau dat thans ten grondslag ligt aan de verdeling van het gemeentefonds.

De hogere uitgaven op het cluster 'Kunst en Ontspanning' vormen voor de fondsbeheerders geen aanleiding voor nader onderzoek. De redenering in het POR 2006 dat meer uitgaven ten behoeve van 'zachte' clusters ten opzichte van de relevante ijkpunten ingegeven worden door eigen keuzes en derhalve niet gehonoreerd hoeven te worden in het verdeelstelsel, deelt de Raad niet. De Raad wijst er daarbij op dat in het verleden weloverwogen is besloten de hogere uitgaven van centrumgemeenten op dit cluster wel te honoreren. Als de gemeenten nu meer kosten maken op het cluster 'Kunst en Ontspanning', dan is dat een signaal voor 'scheefheid' van de verdeling.

Wederom wijst de Raad er op dat het accres van rijkswege niet mag worden bestemd om specifieke, financiële problemen op te lossen. Ook wijst de Raad de handelwijze af om vooruitlopend op geconstateerde kostenontwikkelingen de verdeling aan te passen. Deze

handelwijze is strijdig met een kostengeoriënteerde verdeling en doorkruist de afspraken ten aanzien van het onderhoud van het gemeentefonds.

2.

Methodiek scan

Voor de scans wordt gebruik gemaakt van begrotingscijfers. Uit het POR 2006 blijkt dat de kwaliteit van de begrotingscijfers wel verbeterd is, maar nog niet het gewenste niveau heeft. Dit wordt mede toegeschreven aan de ontwikkelingen van de laatste jaren die begrotingstechnisch veel gevergd hebben van de gemeenten (BTW-compensatiefonds, de nieuwe boekingsregels uit het Besluit Begroting en Verantwoording, veel taakmutaties). Scans blijken een minder dominante rol te spelen bij de aanpassing van de verdeling dan verwacht. Dit wordt bevestigd door recent onderzoek¹.

Verleden jaar al heeft de Raad zijn zorg uitgesproken over de kwaliteit van de door de gemeenten aangeleverde begrotingsgegevens. De tekortschietende kwaliteit van de begrotingscijfers dreigt de waarde van de scan in het kader van het POR te ondermijnen. Een ander punt betreft het gebruik van begrotingscijfers voor de scan. Volgens de jaarrekeningen zijn de gemeentelijke uitgaven en inkomsten aanmerkelijk hoger dan begroot. Uit eerdere analyse blijkt dat de relevantie van dit verschil voor het POR beperkt is. Het verschil lijkt zich met name voor te doen bij de overige eigen middelen (OEM). Daar zijn de gerealiseerde opbrengsten substantieel hoger dan bij begroting geraamd. Uit onderzoek² blijkt dat het gemiddelde verschil bijna € 270 mln. bedraagt, ofwel bijna 35%. Gemeenten ramen deze inkomstencategorie (uiterst) behoedzaam. Het hogere risico kan daarvan de oorzaak zijn.

Periodiek onderhoud is noodzakelijk om de verdeling zo actueel mogelijk te houden. Het is daarbij minder relevant of de scan dan wel een wetswijziging, een Kamermotie of een signaal van een gemeente daarvoor een aanleiding geeft. De scanmethode is hét instrument om mogelijke scheefheden op te sporen. In lijn met eerdere bevindingen van de Raad constateert het onderzoek een gebrek aan spelregels om al dan niet te herijken. De Raad acht meer duidelijkheid over de vraag wanneer er aanleiding bestaat voor nader onderzoek wenselijk. Tevens meent de Raad dat het ten behoeve van de transparantie aanbeveling verdient om in het POR te verantwoorden welke (deel)onderzoeken (meso-scans) er hebben plaatsgevonden, ook als die (deel)onderzoeken niet tot een bruikbaar resultaat hebben geleid.

3.

Ontwikkelingen op de inkomstenclusters

Over de jaren 2004 en 2005 zijn de totale gemeentelijke inkomsten niet gewijzigd. De samenstelling van de inkomsten veranderde wel: het belang van de algemene uitkering

¹ Opsporing verzocht, Onderzoek naar de methodiek en uitvoering van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds, afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Groningen, J.J. van Gilst, augustus 2005.

² Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau, M.C. Wassenaar, TvOF 37(4), 2005.

gemeentefonds en van de specifieke uitkeringen nam af; de inkomsten uit Onroerende Zaak Belasting (OZB) en de OEM namen toe. De OZB-stijging was gedeeltelijk het gevolg van de afschaffing van de ‘Zalmsnip’.

De stijging van de eigen inkomsten komt overeen met de door de Raad uitgesproken verwachting³. Gemeenten zullen bij de riool -en reinigingsrechten de kostentoerekening (verder) optimaliseren en de kostendekkingsgraad verhogen. Ook andere lokale belastingen zullen waarschijnlijk extra stijgen. Deze trend zal zich, naar het oordeel van de Raad, de komende jaren voortzetten.

Verleden jaar is geconstateerd dat het feitelijk niveau van de OEM duidelijk hoger ligt dan de veronderstelde 5% van de totale inkomsten.

Aangezien de omvang van de OEM voor individuele gemeenten sterk afhangt van de eigen keuzes van gemeenten, zag de Raad verleden jaar geen aanleiding om de OEM te gaan ijkten. Door de diversiteit van deze inkomstencategorie en de verschillen tussen gemeenten zou een eventuele ijkning bovendien bijzonder lastig zijn. De omvang (en de stijging) van de OEM rechtvaardigt, naar het oordeel van de Raad, wél extra aandacht. Het gaat daarbij om nader onderzoek naar mogelijke samenhang met andere uitgaven op bepaalde clusters. Een correlatie tussen de hoogte van de OEM en het OZB-tarief is bijvoorbeeld niet onwaarschijnlijk. De vraag is daarmee namelijk opportuun in hoeverre de beslissing om de OEM buiten de verdeelsystematiek te plaatsen nog te rechtvaardigen valt vanuit het uitgangspunt dat grote afwijkingen in voorzieningenniveau en belastingdruk op lokaal niveau op gespannen voet staan met het derde aspiratieniveau dat thans ten grondslag ligt aan de verdeling van het gemeentefonds.

4.

Ontwikkelingen op de uitgavenclusters

Op bijna alle clusters liggen de uitgaven hoger dan het niveau van het ijkpunt. Uitgaande van de afgesproken signaleringsgrens van 5 € per inwoner zijn de verschillen bij de clusters Openbare Orde en Veiligheid (OOV), Bestuursorganen en Kunst en Ontspanning het grootst. Nader onderzoek wordt thans verricht naar de kostendrijvers en uitgavenpatronen op het cluster OOV. Bij gelegenheid zal de Raad over deze herijking een advies uitbrengen.

³ Advies wetsvoorstel afschaffing OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven), Rfv2005057828, juni 2005.

4.1

Cluster Bestuursorganen

De Raad constateert dat er ook dit jaar door de gemeenten meer geld op dit cluster wordt uitgegeven dan waarmee in de verdeling rekening is gehouden. Of er sprake is van 'scheefheid' is nog onduidelijk aangezien ook de wijze van boeken hiervoor verantwoordelijk kan zijn. Een mogelijk probleem zou kunnen zijn dat de bestuurslasten niet of onvoldoende naar de functies worden toegerekend. Ook is het mogelijk dat hier kosten geboekt worden die er niet thuishoren. Het is daarom goed dat de fondsbeheerders een onderzoek naar de wijze van boeken hebben aangekondigd.

4.2

Cluster Kunst en Ontspanning

Op het cluster Kunst en Ontspanning liggen de uitgaven boven het ijkpunt. Naarmate gemeenten meer inwoners hebben, is de afwijking groter. Dit patroon komt scherper naar voren bij een meso-analyse naar centrumfunctie. De afwijkingen ten opzichte van het ijkpunt lopen fors op voor gemeenten met een sterke -en met een zeer sterke centrumfunctie. De fondsbeheerders verbinden hier echter niet de conclusie aan dat er sprake is van scheefheid aangezien de gemeenten op dit 'zachte' cluster veel beleidsvrijheid hebben. Verondersteld wordt dat de uitgaven in aanzienlijke mate het gevolg zijn van eigen keuzes, die niet gehonoreerd hoeven te worden.

De verdeling van het gemeentefonds behoort de kosten van de gemeenten te volgen of met andere woorden de verdeling dient de voorkeur van de gemeenten gezamenlijk te volgen. Als alle gemeenten gezamenlijk meer kosten maken (van tenminste € 5 per inwoner) op het cluster 'Kunst en Ontspanning', dan is dat een signaal voor 'scheefheid' van de verdeling. Als analyse op meso-niveau er vervolgens op wijst dat met name de centrumgemeenten meer aan kunst en ontspanning uitgeven dan het ijkbedrag waarmee destijds in de verdeling rekening is gehouden, dan behoort de verdeling ten faveure van die gemeenten gewijzigd te worden. Kennelijk zijn de uitgaven van de centrumgemeenten voor kunst en ontspanning hoger dan oorspronkelijk in de verdeling is voorzien. De Raad wijst er daarbij op dat in het verleden weloverwogen is besloten de hogere uitgaven van centrumgemeenten op dit cluster wel te honoreren. De redenering in het POR dat meer uitgaven ten behoeve van het 'zachte' cluster 'Kunst en Ontspanning' ten opzichte van het relevante ijkpunt ingegeven wordt door eigen keuzes en derhalve niet gehonoreerd hoeft te worden in het verdeelstelsel, deelt de Raad niet.

4.3

Cluster Riolering

Uit de scan blijkt dat de feitelijke netto-uitgaven tamelijk goed overeenkomen met het ijkpunt. Wel is daarbij een verschil te zien tussen grote -en kleine gemeenten. Met name bij de kleinere gemeenten liggen de netto uitgaven onder het niveau van het ijkpunt. Dit kan worden verklaard door de verfijningsuitkering die in het ijkpunt is opgenomen. Bij de grote gemeenten liggen de uitgaven juist boven het ijkpuntniveau.

De Raad vraagt zich af of het onderscheid in grote -en kleine gemeenten (in aantallen inwoners) de kosten waarmee gemeenten geconfronteerd worden voldoende verklaart. Niet uitgesloten kan worden dat andere kenmerken daarvoor een betere verklaring geven. Daarbij kan gedacht worden aan oppervlakte en dichtheid van de bebouwing.

4.4

Cluster Wegen & Water

Een vergelijking van de totaal geijkte -en feitelijke uitgaven levert geen opvallende resultaten op. Uit de confrontatie tussen de geijkte uitgaven voor vijf categorieën van bevolkingsdichtheid en de feitelijke uitgaven blijkt dat er een positieve correlatie bestaat tussen de bevolkingsdichtheid en de feitelijke uitgaven. Hoe dichter bevolkt des te meer (relatief) gemeenten uitgeven aan wegen en water.

Naar de mening de Raad wordt met behulp van de scan overtuigend aangetoond dat de bevolkingsdichtheid een beter verklarende variabele voor de kosten vormt dan het al dan niet hebben van een groot, dun bevolkt buitengebied.

5.

Tot slot

De beheerders wensen een deel van het accres te bestemmen voor de ingroei van de kapitaallasten voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs.

De Raad is van mening dat de handelwijze van de beheerders om een deel van het accres te bestemmen voor de ingroei van de kapitaallasten voor de huisvesting van het voortgezet onderwijs niet in overeenstemming is met een kostengeoriënteerde verdeling. Daarbij doorkruist het de afspraken ten aanzien van het onderhoud van het gemeentefonds. De kritiek van de Raad richt zich meer in het bijzonder op twee aspecten.

In de eerste plaats wijst de Raad de voorgestelde ingroeivariant voor de verborgen kapitaallasten af. Er wordt namelijk geanticipeerd op mogelijke problemen waarvan de aard en de omvang nog onvoldoende duidelijk zijn. Bij de herijking clusters Bijstand en Zorg bleek dat gemeenten in 2002 op het voor onderwijshuisvesting 'beschikbare bedrag' in het gemeentefonds geld overhouden. In zijn advies over de herijking van de clusters Bijstand en Zorg⁴ waarschuwde de Raad voor voorbarige conclusies over de omvang van het budget omdat, als gevolg van de budgettoevoegingen, de uitgaven voor onderwijshuisvesting nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn.

In de tweede plaats wijst de Raad er wederom op dat het accres niet bedoeld is voor het oplossen van verdeelproblemen maar een tegemoetkoming in de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven. Het algemene karakter van het accres staat in toenemende mate onder druk staat. Alhoewel gemeenten vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering, wekt een herschikking van middelen over de clusters verwachtingen. Het bestemmen van

⁴ Advies herijking clusters Bijstand en Zorg, Rfv 2005053520, februari 2005.

een deel van het accres voor mogelijke, toekomstige uitgaven staat op gespannen voet met de uitgangspunten van een kostengeoriënteerde verdeling. De Raad heeft in verschillende adviezen over het POR gesteld dat de omvang van de clusters mee moet ademen met de maatschappelijke ontwikkelingen. Niet vooraf maar op basis van feitelijke trendmatige ontwikkelingen. De nu gekozen handelwijze frustreert het periodiek onderhoud.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris