de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv 13.10/001.004	15 september 1998
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
S. Vroonhof		(070)3027217	

Onderwerp
kaders financiële verhoudingen in het licht van het Regeerakkoord

Geachte heer Peper en heer Vermeend,

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft u kort geleden bericht (brief met kenmerk Rfv9800239) dat de Raad voornemens was u enkele kaders voor te leggen, waarbinnen de financiële verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds zich volgens hem zouden moeten afspelen. De Raad heeft met grote belangstelling het Regeerakkoord gelezen en besproken in het licht van de taak die de Raad heeft op het terrein van de financiële verhoudingen. De Raad constateert dat het nieuwe kabinet de bestaande normeringssystematiek voor de bepaling van het accres bij het gemeente- en het provinciefonds handhaaft. Dit zal met de huidige inzichten leiden tot redelijk omvangrijke accressen in de periode 1999-2002, zeker in vergelijking met de afgelopen jaren.

In het regeerakkoord valt te lezen dat het kabinet met de VNG en het IPO zal nagaan of de ruimere financiële mogelijkheden bij gemeenten en provincies (mede) ingezet kunnen worden voor sociale infrastructuur. Het kabinet denkt derhalve dat het geven van een bestemming aan (een deel van) het accres mogelijk moet zijn. Daarmee roert het kabinet in feite een belangrijk vraagstuk aan, namelijk of de uitvoering van een dergelijk voornemen past binnen de uitgangspunten van de financiële verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds.

Alvorens hier nader op in te gaan, wil de Raad eerst enkele andere aspecten benadrukken.

Drie volwaardige bestuurslagen
De Raad voor het openbaar bestuur heeft de (vorige) minister van Binnenlandse Zaken geadviseerd over de bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO (Rob98/83 dd. 6 april 1998). De Rob concludeert dat het kabinet de gemeenten en provincies als volwaardige

bestuurslagen zou moeten erkennen, de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies respecteren en geen extra taken toekennen zonder extra geld. De Raad voor de financiële verhoudingen is het daar mee eens. Dit betekent dat de drie overheidslagen met respect voor elkaars positie zo goed mogelijk dienen samen te werken en afspraken te maken. Dit geldt zowel in beleidsmatig als financieel opzicht.

Financiële positie gemeenten en provincies
De Raad brengt nog eens in herinnering dat gemeenten en provincies al circa 15 jaar moeten bezuinigen ten einde dalende inkomsten van het Rijk te compenseren en middelen voor nieuwe prioriteiten vrij te maken. De commissie Schouten heeft in haar rapport 'Financiële positie van de gemeenten verkend' helder gemaakt dat de algemene uitkering uitgedrukt per inwoner en gecorrigeerd voor taakveranderingen en inflatie vanaf 1985 met ƒ 50,-- is gedaald. De gemeenten hebben vooral in de sectoren infrastructuur en cultuur, recreatie en sport bezuinigd en in andere sectoren zijn de uitgaven gestegen. Ook de eigen inkomsten van gemeenten zijn fors toegenomen.

Daarnaast is, zoals bekend, het volledig terugbetalen van de artikel 12 bijdrage aan Den Haag via een verlaging van de uitkeringsfactor een hard gelag voor de gemeenten.

De in de meicirculaire 1998 voorgespiegelde en in het Regeerakkoord bevestigde reële toename van het accres zal door de gemeenten (en provincies) in de eerste plaats dan ook worden verwelkomd als een compensatie voor de lagere reële uitkeringen in de afgelopen jaren. Aangezien die lagere uitkeringen op een enkele uitzondering na steeds evenredig over de gemeenten en provincies zijn verdeeld, ligt het voor de hand dat dit ook moet gelden in de tegenovergestelde situatie.

Bovendien wijst de Raad erop dat er de komende jaren nog belangrijke (her)verdeelvraagstukken op tafel zullen komen, zoals de ijking van de huidige verzamelcluster met onder meer de infrastructuur, de bijstand en een eventuele invoering van een BTW-compensatiefonds. De Raad adviseert u dan ook zijn advies over het cumuleren van herverdeeleffecten inclusief zijn voorstel voor het afzonderen van een herverdelingsbudget (Rfv12.00/003.007) nadrukkelijk in de beschouwingen te betrekken.

Het voorgaande illustreert dat in het licht van de autonomie van gemeenten en provincies en de financiële positie van deze twee overheidslagen normaal gesproken het accres ook de komende jaren evenredig zou moeten worden verdeeld, in casu via een verhoging van de uitkeringsfactor.

Nieuwe beleidsprioriteiten
Toch meent de Raad dat in het licht van de prioriteiten van het kabinet in het Regeerakkoord en die van de gemeenten en provincies in onderling overleg bezien zou moeten worden of bovenstaande 'conclusie' zonder meer de hoogste wijsheid is. Het is natuurlijk lastig om van alle gemeenten en provincies de prioriteiten afzonderlijk in de discussie te betrekken. Op hoofdlijnen mag echter wel worden gesteld dat enkele thema's op ieders lijstje hoog zullen staan. Versterking van de sociale infrastructuur, zoals in het Regeerakkoord is opgenomen en de bevordering van maatschappelijke samenhang en participatie als een van de vier prioriteiten in het gemeentelijk bestuur volgens 'Gemeenten kiezen hun toekomst' van de

VNG liggen duidelijk in elkaars verlengde. Ook extra aandacht voor de veiligheid vindt een ieder belangrijk. Daarnaast kunnen de in financieel opzicht achtergebleven beleidsterreinen infrastructuur en cultuur, recreatie en sport een rol spelen.

Andere verdeling verstandig?
Indien het kabinet, de VNG en het IPO tot afspraken kunnen komen in nieuwe bestuursakkoorden over bepaalde beleidsprioriteiten, kan de Raad zich voorstellen dat dit gevolgen kan hebben voor de verdeling van rijksmiddelen over gemeenten en provincies. Immers, de volgende situatie zou zich anders voor kunnen doen. Na uitvoering van de afgesproken beleidsprioriteiten is het mogelijk, dat de uitgaven in de daarmee samenhangende clusters veel meer zijn gestegen dan in de andere. Dit kan aanleiding zijn om de verdeling van de algemene uitkering te wijzigen. Een van de basisuitgangspunten van het huidige verdeelstelsel is namelijk de kostenoriëntatie. De Raad ziet het als zijn taak om erop toe te zien dat dit uitgangspunt steeds de basis vormt bij de verdeling. U onderkent dit eveneens gezien het jaarlijks uitbrengen van het Periodiek Onderhoudsrapport (POR).

De vraag is of het in alle gevallen verstandig is om alleen achteraf te constateren dat de verdeling niet meer voldoet aan de uitgangspunten en dan tot aanpassing over te gaan. De Raad adviseert u dan ook om in overleg met de partners, VNG en IPO, te bezien of het verstandig is afspraken te maken over het niet evenredig verdelen van een deel van het accres in het licht van gezamenlijke beleidsafspraken. Dit kan een aanpassing op termijn voorkomen en mogelijk ook een meer gerichte inzet van middelen betekenen in de richting van die gemeenten en provincies waar die betreffende knelpunten het meest spelen.

Het voorgaande geldt natuurlijk alleen, als er geen extra budget voor die beleidsprioriteiten vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld en de partners daar (node) mee akkoord gaan. Alleen in een dergelijke situatie acht de Raad het denkbaar dat een deel van de accressen gericht worden verdeeld. Extra budget bovenop het accres voor een specifiek doel wordt reeds in veel gevallen volgens de daarvoor geldende relevante maatstaven verdeeld en niet evenredig.

De Raad als adviesorgaan
Tot slot merkt de Raad op dat hij er vanuit gaat dat het kabinet hem bij de uitwerking van de vele beleidsvoornemens de komende jaren om advies zal vragen als er financiële verhoudingsaspecten aan de orde zijn. De Raad wacht deze met belangstelling af. De Raad neemt bij zijn adviezen uiteraard de beleidsuitgangspunten van het kabinet in acht en ziet daarbij voor zichzelf het volgende toetsingskader.

- De financiële verhoudingen dienen zowel naar vormgeving als naar toepassing bij te dragen aan een efficiënte en effectieve overheid.
- Tussen de diverse overheden dient een evenwicht te bestaan dan wel te worden bereikt zowel voor de verdeling van taken en bevoegdheden als voor de verdeling van de middelen.
- De vormgeving van de financiële verhoudingen dient de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies zoveel mogelijk te waarborgen.
- De verdeelstelsels moeten voldoen aan de eisen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, consistentie, kostenoriëntatie, doorzichtigheid en verifieerbaarheid.

De Raad zal op grond van zijn kennis en ervaring aangeven of er een spanning bestaat tussen de voorgestelde bestuurlijke oplossing en de mogelijkheden van de financiële verhoudingen. Als die spanning volgens de Raad aanwezig is, zal hij aangeven hoe door aanpassing van het voorstel die spanning kan worden verminderd of mogelijk zelfs kan worden weggenomen.

Met hoogachting,

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. prof. dr. G.J. van Helden, plv. voorzitter

w.g. drs. S.P.M. Vroonhof MPM, plv. secretaris