Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer 070-302	
Onderwerp			

Geachte heer Peper en heer Vermeend,

1.
Inleiding
U heeft de Raad voor de financiële verhoudingen bij brief van 21 september 1999 gevraagd om commentaar over het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2000 (POR-gf) en het Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2000 (POR-pf).[1] U verzoekt tevens dit commentaar tijdig te ontvangen, aangezien de behandeling door de Tweede Kamer van de begroting van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is voorzien in de week van 12 oktober a.s. De Raad voldoet hierbij aan uw verzoek.

Na de samenvatting in paragraaf 2 bespreekt de Raad in paragraaf 3 het POR-gf en vervolgens in paragraaf 4 het POR-pf. In paragraaf 5 gaat de Raad in op zijn door het kabinet vastgestelde werkprogramma 2000, zoals dit in het POR-gf is opgenomen. Vervolgens bespreekt de Raad in paragraaf 6 het regelmatig terugkerende knelpunt van nieuwe Rijksregelgeving en de implementatie door gemeenten en provincies daarvan.

2.
Samenvatting
De beheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen commentaar gevraagd over het Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2000 (POR-gf) en het Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2000 (POR-pf). De Raad spreekt zijn waardering uit over het informatiegehalte van beide rapporten.

[1] Adviesaanvraag Periodiek onderhoudsRapporten 2000 gemeentefonds en provinciefonds; de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, FO99/U85779 dd. 23 september 1999.

Kalvermarkt 53
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-3027283
Telefax 070-3027625
E-mail postbus-rfv@minbzk.nl

De belangrijkste opmerkingen en kanttekeningen van de Raad zijn:

- *De Raad beziet de ontwikkelingen bij de gemeentelijke investeringen in de rioleringen en de daaruit voortvloeiende lokale rioolrechten met enige zorg en adviseert de beheerders de ontwikkelingen nauwgezet te blijven volgen. Dit vraagstuk klemt te meer nu de beheerders hebben besloten in de artikel 12-voorwaarden geen maximumtarief voor het rioolrecht op te nemen.*
- *De Raad adviseert zo vroeg mogelijk in de beleidsprocessen te onderkennen of een verdeelvraag aan de orde zal komen. Als dit het geval is, is het raadzaam de inhoudelijke beleidskant en de financiële verhoudingskant in samenhang te bezien.*
- *De Raad adviseert, indien mogelijk, niet te wachten tot de meicirculaire 2000 voor het inlichten van de gemeenten van de financiële consequenties per 2001 in verband met het te wijzigen rekentarief OZB, maar dit zo snel mogelijk te doen.*

De Raad heeft een korte analyse gemaakt van de invoeringstermijnen van rijksregelingen bij de mede-overheden. Met name de situatie bij de specifieke uitkeringen blijkt soms tot problemen te leiden. De Raad concludeert dat een termijn van drie maanden tussen het bekend worden van een nieuwe of te wijzigen regeling of specifieke uitkering en de formele invoering daarvan in veel gevallen te kort is. De Raad pleit ervoor dat over nieuwe of te wijzigen specifieke uitkeringen die financiële risico's met zich brengen en/of een zorgvuldig invoeringstraject vereisen, minimaal zes maanden van te voren duidelijkheid wordt verstrekt. Aangezien in veel gevallen een invoering per 1 januari aan de orde is, betekent dit dat vóór 1 juli daaraan voorafgaand de regeling bekend dient te worden gemaakt. De Raad realiseert zich dat het kabinet zijn beleidsvoornemens normaal met Prinsjesdag bekend maakt, maar in voorkomende gevallen dient dit te worden afgewogen tegen de noodzakelijke zorgvuldigheid.

3.
Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2000

3.1
Waardering informatiegehalte

De Raad spreekt zijn waardering uit over de in het POR-gf opgenomen informatie. Het geeft een goed beeld van hetgeen gemeenten aan nieuwe beleidsvoornemens en regelgeving vanuit het Rijk kunnen verwachten. Logischerwijs is de informatie per onderwerp enigszins summier. De onderwerpen die in paragraaf 2.2 van het POR-gf aan de orde worden gesteld betreffen de concreet aan de orde zijnde beleidsvoornemens met financiële gevolgen voor gemeenten.[2] Er is dan ook enige samenhang te onderkennen met het werkprogramma 2000 van de Raad. In paragraaf 5 gaat de Raad nader in op het werkprogramma in relatie tot het POR-gf.

3.2
Scan

[2] De Raad constateert dat de schematische agenda voor 2000 (figuur 1 op blz. 48) minder onderwerpen bevat dan de toelichting per onderwerp in paragraaf 2.2 van het POR-gf.

De scan laat een acceptabel beeld zien. De Raad merkte in zijn reactie op het POR-gf 1999 nog op dat de grote afwijking bij het cluster zorg (de gemeentelijke uitgaven voor zorg waren veel hoger dan de overeenkomstige inkomsten uit de algemene uitkering) voor hem aanleiding was u te adviseren dit cluster nauwlettend te volgen en signalen zo vroeg mogelijk op te pikken. De nieuwe scan geeft aan dat de grote afwijking met name in de vier grote steden aan de orde is en dat zij via het extra vaste bedrag daarvoor in feite worden gecompenseerd. De Raad is het met u eens dat er in afwachting van de uitsplitsing van het verzamelcluster en het stapsgewijs invoeren van het nieuwe verdeelmodel geen aanleiding is extra clustergericht onderzoek te verrichten.

3.3
Cluster Riolering en rioolrechten

Voor het cluster riolering heeft u inmiddels op advies van de Raad[3] het proces tot herijking in gang gezet. De Raad onderkent uw opmerking dat op langere termijn (7 à 10 jaar) de uitgaven voor rioleringen zullen zijn uitgekristalliseerd. Dat u het opstellen van een nieuw ijkpunt tot dan wil uitstellen is begrijpelijk. De Raad roept u wel op de gemeentelijke uitgaven en de gevolgen voor de lokale rioolrechten te blijven volgen. Het is immers niet de bedoeling dat er te grote verschillen in rioolrechten ontstaan. Dit klemt te meer nu u besloten heeft het advies van de Raad niet over te nemen om voor artikel 12-gemeenten een maximum aan het rioolrecht te stellen. Een maximumtarief van bijvoorbeeld circa *ƒ* 500,-- à *ƒ* 600,-- zou nu een papieren maatregel lijken. Immers, met ingang van 2000 kunnen de inkomsten uit de batige saldi van het cluster riolering en de opbrengst van de verfijning riolering bij de berekening van de netto lasten voor riolering van het belastingpakket van artikel 12 weer worden verrekend.
Dan is er geen gemeente meer in Nederland die een dergelijk hoog rioolrecht heft.
Het kabinet heeft in een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie over dit onderwerp en het advies van de Raad op basis van nieuwe informatie geconcludeerd dat de situatie minder ‘ernstig’ is dan de Raad veronderstelt.[4] De Raad beziet desondanks de ontwikkelingen met enige zorg en adviseert u, zoals reeds gesteld, de ontwikkelingen voor de lokale rioolrechten te blijven volgen.

3.4
Samenhang beleid en financiële verhoudingen

Met betrekking tot de in hoofdstuk 4 van het POR-gf opgenomen beleidsvoornemens per ministerie merkt de Raad op dat nu in veel gevallen niet goed te bepalen valt of er verdeelvragen uit zullen voortvloeien. De Raad adviseert zo vroeg mogelijk in de beleidsprocessen te onderkennen of een verdeelvraag aan de orde zal komen.
Als dit het geval is, is het raadzaam de inhoudelijke beleidskant en de financiële verhoudingskant in samenhang te bezien. Het komt nogal eens voor dat het verdeelvraagstuk pas aan de orde komt, nadat de beleidsmatige en bestuurlijke aspecten zijn uitonderhandeld. Dat dit soms minder optimale financiële verdelingen tot gevolg heeft, is dan niet meer te vermijden. Uiteraard is de Raad bereid in voorkomende gevallen mee te

[3] Advies Milieu en lokale lasten; Raad voor de financiële verhoudingen; Rfv10.21/001.002 dd. 28 december 1998.
[4] Rioleringsinvesteringen en lokale lasten; Tweede kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26635, nr.1; brief van de staatssecretaris van Financiën dd. 22 juni 1999.

werken aan een advies, waarbij de financiële verhoudingsaspecten in samenhang met de beleidsmatige en bestuurlijke aspecten worden bezien.

3.5
Wet op de jeugdzorg
In de beleidsvoornemens van de diverse departementen meldt u zowel in het POR-gf als in het POR-pf de Wet op de jeugdzorg als voornemen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Raad heeft in zijn Jaarrapport 1999 zijn visie over het integraal jeugdbeleid gegeven.[5] De Raad pleit onder meer voor een bundeling van de beschikbare middelen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Gezien de huidige voornemens van het Rijk die in deze richting gaan, is de Raad bereid in het beleidsproces te participeren door middel van een advies.

3.6
Rekentarief
De Raad merkt op dat u in het POR-gf 1999 meldde dat u het onderwerp 'rekentarief' in het POR-gf 2000 op de onderhoudsagenda zou zetten, gericht op besluitvorming met ingang van 2001.[6] U besteedt in het POR-gf 2000 echter nu geen aandacht aan het rekentarief. Toch zal de hertaxatie per 1 januari 1999 van het onroerend goed in het kader van de Wet Onroerende Zaken naar verwachting behoorlijke herverdeeleffecten tot gevolg hebben. Het is waarschijnlijk dat de waardestijging bij woningen afwijkt van die bij niet-woningen. Vervolgens is het zeer wel mogelijk dat de waardestijging niet gelijkelijk over Nederland is verdeeld. De nieuwe WOZ-gegevens zijn nu nog niet bekend. Als de nieuwe WOZ-gegevens op tijd beschikbaar zijn, adviseert de Raad u niet te wachten tot de meicirculaire 2000 voor het inlichten van de gemeenten over de financiële consequenties per 2001, maar dit zo snel mogelijk te doen. Vanwege de mogelijk grote herverdeeleffecten stelt de Raad het op prijs hierover in een vroeg stadium een advies te mogen uitbrengen.

Vanwege de afwikkeling van eventuele bezwaarschriften tegen de WOZ-beschikkingen zullen de definitieve WOZ-gegevens pas in de loop van 2001 bekend zijn. Dit leidt tot de vraag of deze definitieve gegevens in het rekentarief dienen te worden verwerkt. De Raad is van mening dat het rekentarief inderdaad zo nodig moet worden herberekend.

4.
Periodiek OnderhoudsRapport provinciefonds 2000
Met betrekking tot het POR-pf spreekt de Raad ook hier zijn waardering uit over de opgenomen informatie. De Raad veroorlooft zich naast hetgeen in paragraaf 3.5 reeds is gezegd over de Wet op de jeugdzorg nog een opmerking.

In het POR-pf gaat u uitgebreid in op uw voornemen tot vervanging van de verdeelmaatstaf elektriciteitsverbruik door een combinatie van inwoners en een nieuwe maatstaf warmtekrachtkoppeling. U meldt dat u hierover de Raad om advies zal vragen.

---

[5] Trends in de financiële verhoudingen, Jaarrapport 1999; Raad voor de financiële verhoudingen; april 1999.
[6] Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 1999, paragraaf 2.2 punt 1, blz. 9 en 10.

De Raad heeft hierover inmiddels een advies uitgebracht, waarin hij voor de korte termijn akkoord gaat met bedoelde vervanging.[7] De Raad adviseert daarbij een iets andere verdeling dan de beheerders. De Raad spreekt een voorkeur uit voor een 'verdelingsmix', waarbij 60% wordt verdeeld via de maatstaf inwonertal en 40% via de maatstaf warmtekrachtkoppeling. Vanwege de voortgaande ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt en het (provinciale) milieubeleid in combinatie met het zwakke globale verband van de maatstaf warmtekrachtkoppeling met de kostenstructuur van de provincies (zeker in dynamisch opzicht) is de Raad van mening dat het bestaande ijkpunt water en milieu binnen het provinciefonds op korte termijn herijkt dient te worden.

5.
Werkprogramma 2000 van de Raad voor de financiële verhoudingen

Het in het POR-gf als hoofdstuk 5 opgenomen werkprogramma 2000 van de Raad bevat slechts acht onderwerpen, hetgeen in vergelijking met de vorige werkprogramma's mager is.[8] Het werkprogramma 1999 bevatte 22 onderwerpen, waarvan er volgens de huidige inzichten 6 niet tot een adviesaanvraag zullen leiden. Daarnaast heeft de Raad buiten het werkprogramma diverse extra adviesaanvragen ontvangen. De Raad onderkent dat het vaak lastig te bepalen valt, wanneer een beleidsvoornemen met financiële verhoudingsaspecten voldoende rijp is voor een adviesaanvraag. Het POR-gf bevat diverse onderwerpen die mogelijk dermate financiële gevolgen voor gemeenten zullen hebben dat een advies van de Raad in de rede ligt, zoals de 'overige eigen middelen'.[9] Deze zijn echter niet in het werkprogramma 2000 opgenomen Bovendien komen veel in eerste instantie niet voorziene beleidsvraagstukken in de loop van een jaar op.

In uw brief van 5 juli jl. stuurde u ons een voorlopig werkprogramma 2000.[10] Als reactie daarop heeft de Raad in zijn brief van 16 juli jl. aan u een concept van het werkprogramma 2000 toegestuurd.[11] Het nu vastgestelde werkprogramma bevat één onderwerp minder dan uw voorlopige voorstel.[12]

Het werkprogramma 2000 bevat geen onderwerpen, waarbij de Raad met de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) behoeft samen te werken. De beide Raden zijn ten behoeve van het opstellen van hun conceptwerkprogramma 2000 nagegaan welke onderwerpen samen zouden kunnen worden opgepakt. Dit heeft geleid tot twee nieuwe onderwerpen, namelijk 'de kwaliteit van functionele besturen' en de 'nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen'.
U heeft deze onderwerpen overigens wel in het werkprogramma 2000 van de Rob opgenomen. Daarnaast zijn beide Raden inmiddels bezig het door u gevraagde advies over

---

[7] Advies maatstaf warmtekrachtkoppeling provinciefonds; Raad voor de financiële verhoudingen; Rfv15.10/004.003 dd. 14 september 1999.
[8] Werkprogramma voor de Raad voor de financiële verhoudingen; Bijlage 5 van het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2000 (dit is bijlage 7 bij de Begroting van het gemeentefonds).
[9] Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2000, paragraaf 2.2 punt 14, blz. 53.
[10] Voorlopig Rfv-werkprogramma 2000; Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; FO99/U75428 dd. 5 juli 1999.
[11] Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur; Rob/1999077665 dd. 16 juli 1999.
[12] Dit betreft het onderwerp 'jonge monumenten'. Zoals in het POR-gf op blz. 53 is vermeld, heeft het Monumenten Registratie Project vertraging opgelopen.

decentralisatie voor te bereiden.[13] In de loop van 2000 zal het gezamenlijke advies gereed zijn.

De Raad stelde in zijn conceptwerkprogramma 2000 voor de mogelijke aanpassing van de verdeelmaatstaf stadsvernieuwing als gevolg van het opnemen van de stadsvernieuwingsmiddelen in het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing. In de septembercirculaire 1999 meldt u dat u in de meicirculaire 2000 over de aanpassing van deze verdeelmaatstaf nadere mededeling zult doen. U heeft dit onderwerp niet opgenomen in het definitieve werkprogramma 2000. Betekent dit inderdaad dat u niet voornemens bent hierover de Raad om advies te vragen?

Voor de volledigheid meldt de Raad dat hij ervan uitgaat dat vraagstukken als artikel 12 en het meewerken aan het Overzicht specifieke uitkeringen tot zijn reguliere werkzaamheden behoren. Dit stond wel in het werkprogramma 1999, maar staat niet in het werkprogramma 2000 vermeld.

Tot slot merkt de Raad op dat in zijn werkprogramma 1999 twee onderwerpen zijn opgenomen die nog niet tot een adviesaanvraag hebben geleid, maar waarvan uit het POR-gf duidelijk wordt dat in het beleidsproces enige vertraging aan de orde is. Dit betreft de 'leerlingenmaatstaf' en 'de precariobelasting'. De Raad gaat ervan uit dat hij hierover te zijner tijd alsnog een adviesaanvraag zal ontvangen.

6.
Invoeringstermijn specifieke uitkeringen

Ten aanzien van de invoeringstermijnen van rijksregelingen bij de mede-overheden bestaan de volgende afspraken:

- Voor zaken die via het gemeente- of provinciefonds lopen geldt dat nieuwe regelingen uiterlijk in de meicirculaire voorafgaand aan het invoeringsjaar moeten worden aangekondigd. Dit betekent dat gemeenten en provincies ruim een half jaar de tijd hebben om de financiële gevolgen in de meerjarenbegroting te verwerken en de eventuele beleids- en uitvoeringszaken kunnen voorbereiden.
- Voor zaken die via specifieke uitkeringen worden geregeld, geldt dat de regeling uiterlijk
  1 oktober voorafgaand aan het invoeringsjaar bekend moet zijn. Gemeenten en provincies dienen in het uiterste geval in drie maanden de eventuele beleids- en uitvoeringszaken voor te bereiden. Opname in de meerjarenbegroting is in veel gevallen niet mogelijk, want deze worden vaak in de zomer opgesteld.

Soms bereikt de Raad signalen dat de invoeringstermijn te kort zou zijn. In zijn advies over het toeslagenbudget in de Algemene bijstandswet heeft de Raad hierover reeds een opmerking gemaakt.[14] De Raad vroeg aandacht voor het feit dat gemeenten een bepaalde voorbereidingstijd nodig hebben, zowel voor de implementatie van de gewijzigde regeling als het in de begroting opvangen van de financiële risico's. Dit laat onverlet dat de

[13] Adviesaanvraag over decentralisatievraagstukken; minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, GSIB/IR99/u69414 dd. 18 mei 1999.
[14] Advies Toeslagenbudget Abw; Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv 08.22/002.007 dd. 27 mei 1999.

gemeenten reeds in de meicirculaire 1998 van het gemeentefonds op de hoogte waren gesteld van het voornemen tot de overdracht van de financiële verantwoordelijkheden.[15] Aangezien het echter lange tijd onduidelijk was hoe deze overdracht exact vorm zou worden gegeven, was het voor de gemeenten feitelijk niet mogelijk de financiële gevolgen goed in te schatten en het aanpassen van de software was al helemaal niet aan de orde.[16]

Wat de minimaal noodzakelijke termijn van een verantwoord invoeringstraject is, is voor iedere regeling anders. Een aantal aspecten speelt daarbij een rol:
1. Is er een financieel risico voor de gemeente en zo ja, is dit substantieel?
2. Is het vanuit het oogpunt van aanspraak kunnen maken door burgers op die regeling noodzakelijk dat de invoering op een bepaalde datum (bijv. 1 januari) moet plaatsvinden? Is voor de invoering een aanpassing van allerlei software nodig?
3. Is het veeleer een beleidsmatige regeling die in de loop van de tijd tot een ander beleid moet leiden?

Ad 1.
Als een specifieke uitkering voor een gemeente geen financieel risico met zich brengt, bijvoorbeeld als de gemeente vooral een doorgeefluik is van subsidies, is een korte invoeringstermijn verantwoord. Naarmate de gemeente er financieel meer bij betrokken is, moet zij meer de tijd krijgen om de risico's in te schatten en te beperken.

Ad 2.
Als burgers aanspraak kunnen maken op een nieuwe of gewijzigde regeling (bijvoorbeeld de bijstand), is het noodzakelijk dat het gehele invoeringstraject volledig en zorgvuldig vóór de invoeringsdatum is afgerond. Dit geldt te meer als voor een adequate bediening van die burgers de administratieve processen, waaronder bijvoorbeeld de software, moeten worden aangepast. Deze aanpassingen vallen pas te verrichten, als de nieuwe regeling volledig duidelijk is. Op aankondigingen dat er iets gaat veranderen, kunnen gemeentebesturen alvast nadenken over de beleidsmatige gevolgen. Aanpassen van de software is dan echter nog niet mogelijk.

Ad 3.
Een beleidsmatige regeling die moet leiden tot een ander beleid, kent soms geen duidelijke ingangsdatum. De tijd tussen het bekend maken van de regeling en de eventuele ingangsdatum is, als er geen directe financiële consequenties aan vast zitten, dan minder belangrijk. Een verantwoorde invoeringstermijn is uiteraard wel relevant als het Rijk direct resultaten verlangt en gemeenten daarop worden afgerekend.

De Raad concludeert dat een termijn van drie maanden tussen het bekend worden van een nieuwe of te wijzigen regeling of specifieke uitkering en de formele invoering daarvan in veel gevallen te kort is. De Raad pleit ervoor dat over nieuwe of te wijzigen regelingen of

[15] De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vond daarom dat de gemeenten voldoende voorbereidingstijd hadden; zie de Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de financiering van gemeentelijke toslagen als bedoeld in artikel 33 van de Algemene bijstandswet; Tweede Kamer dossier 25761, nr. 9, dd. 2 juni 1999.
[16] Overigens gaat de overheveling naar de gemeenten per 1-1-2000 om andere redenen niet door.

specifieke uitkeringen die financiële risico's met zich brengen en/of een zorgvuldig invoeringstraject vereisen, minimaal zes maanden van te voren duidelijkheid wordt verstrekt.

Aangezien in veel gevallen een invoering per 1 januari aan de orde is, betekent dit dat vóór 1 juli daaraan voorafgaand de regeling bekend dient te worden gemaakt. De Raad realiseert zich dat het kabinet zijn beleidsvoornemens normaal met Prinsjesdag bekend maakt, maar in voorkomende gevallen dient dit te worden afgewogen tegen de noodzakelijke zorgvuldigheid.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A.G.M. van de Vondervoort, plv. voorzitter

M.P.H. van Haeften, secretaris