

Vergaderjaar 1997–1998

25 610

Periodiek OnderhoudsRapport Gemeentefonds 1998

Nr. 2

ONDERHOUDSRAPPORT

INHOUDSOPGAVE

I INLEIDING	4	Opgenomen figuren	
II RAPPORTAGE OVER PERIODIEK ONDERHOUD 1997	7	Figuur 1; onderdelen van het onderhoudsrapport in relatie tot de onderhoudsfase	6
III SCAN	16	Figuur 2; koppeling van gemeentelijke uitgaven en inkomsten aan het gemeentefonds	17
1. Achtergrond en functies van de scan	16		
2. Onderdelen, eigenschappen en instrumenten	18	Figuur 3; de scan, een confrontatie van twee beelden	19
3. Een nadere uitwerking van de instrumenten	24	Figuur 4; gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor Onderwijs (begrotingen 1997, bedragen in miljoenen guldens)	20
4. Scannen vanaf 1997: ontwikkelen en inhalen	34	Figuur 5 plaats van de instrumenten in de scan	23
5. Een schets van signalen/ontwikkelingen sedert het onderzoek uit 1992	36	Figuur 6; clusterindeling onderzoek uit 1992	24
6. Het programma voor de scan van het POR-1999	43	Figuur 7; hoogte uitkering stadsvernieuwing en hoogte netto-uitgaven Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (rekeningen 1994)	26
IV INVENTARISATIE VAN BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK	44	Figuur 8; landelijke uitgaven en inkomsten reiniging per inwoner (begrotingen-1997)	27
1. Inleiding	44		
2. Verbreding en vervroeging van het signaleren van beleidsvoornemens	45	Figuur 9; gemeentelijke netto-uitgaven, begrotingen 1997 ingedeeld naar clusters (bedragen in miljoenen guldens)	29
3. Lijst van geïnventariseerde beleidsvoornemens	47	Figuur 10; verschillen begroting en rekening (voor 1992 en voor 1994) netto-uitgaven Bijstand en sociale dienst in guldens per inwoner	31
V AGENDA VOOR 1998			
VI WERKPLAN VOOR RFV	53	Figuur 11; algemene uitkering 1997 (inclusief suppletie-uitkering) per inwoner	36
2. Lijst van onderwerpen voor advisering	53	Figuur 12; clusters verdeelmodel, uitkeringsjaar 1997 (in miljoenen)	39
BIJLAGE SELECTIE BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK	55	Figuur 13; omvang uitkeringen stadsvernieuwing en sociale vernieuwing (in miljoenen guldens)	40
		Figuur 14; totale netto-uitgaven bestuursondersteuning (in miljoenen guldens)	40
		Figuur 15; netto-uitgaven bestuursondersteuning per inwoner, begrotingen 1997	42

I INLEIDING

Het periodiek onderhoudsrapport 1998 (POR-98), is het eerste in een reeks. In het vervolg zal jaarlijks een periodiek onderhoudsrapport bij de gemeentefondsbegroting worden aangeboden. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de aankondiging die is gedaan tijdens de behandeling van het voorstel voor de Financiële-verhoudingswet (Fvw). In dat kader is vastgesteld dat na invoering van het verdeelmodel regelmatig onderhoud noodzakelijk zou zijn om te voorkomen dat de verdeling weer scheefgroei zou gaan vertonen. Daarbij zou dan moeten worden gezien of de ontwikkeling van de vastgestelde verdeelmaatstaven gelijke tred houdt met de werkelijke kostenontwikkelingen. Het gaat er immers om de aansluiting tussen kostenstructuur en inkomsten zo stabiel mogelijk te laten zijn. Wanneer de behoeften van gemeenten veranderen, zouden de middelen in dezelfde mate moeten veranderen; de aansluiting tussen kostenstructuur en verdeling zou niet slechter mogen worden.

De behandeling van de gemeentefondsbegroting is een voor de hand liggend moment om als het ware «the state of the art» vast te leggen. Een moment waarop een integrale waardering van de financiële verhouding aan de orde is: op één en hetzelfde moment liggen voor het overzicht specifieke uitkeringen, de monitor lokale lastendruk en de begroting van het gemeentefonds.

In dit rapport wordt ingegaan op de noodzaak om tot een dergelijke samenhangende beoordeling van de financiële verhouding te komen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat een dergelijk oordeel slechts consequenties voor het gemeentefonds kan hebben. Een beoordeling die zou leiden tot wijziging in de financiële verhouding kan namelijk zowel betrekking hebben op één of meer specifieke uitkeringen, op de bepalingen betreffende het gemeentelijke belastinggebied en op het gemeentefonds.

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Fvw aan de orde is gesteld, is er een aantal stappen te gaan tussen een eerste oordeel dat de financiële verhouding niet meer geheel op orde is en de implementatie van een wijziging. Wij beperken ons hier tot de stappen die het onderhoud aan het gemeentefonds betreffen. Het zal op de andere terreinen van de financiële verhouding niet veel anders gaan, maar deze vallen buiten de eerste verantwoordelijkheid van de beheerders van het gemeentefonds. Kort samengevat gaat het om drie beslismomenten:

1. de beslissing op grond van de eerste signalering of er aanleiding is om nader onderzoek in te stellen. Indien daartoe wordt besloten wordt daarbij ook de verdere procedure vastgesteld.
2. de beslissing op grond van de resultaten van nader onderzoek om tot aanpassing van het verdeelstelsel over te gaan. Daarbij wordt de vervolprocedure vastgesteld.
3. de beslissing om tot implementatie van de aanpassing over te gaan, waarbij ook een eventueel overgangstraject wordt vastgesteld. Bij deze beslissing is het verdeeleeffect bij het jaar van ingang bekend.

In elke fase is het mogelijk dat het proces wordt afgebroken, dan wel wordt vertraagd of versneld. In beginsel wordt over elke fase in het POR gerapporteerd. In beginsel duurt het proces van eerste signaal tot implementatie drie jaar.

Dit eerste POR heeft in zekere zin een eenmalig, constituerend karakter. Dit jaar besteden wij aandacht aan de vraag hoe het periodiek onderhoud gemeentefonds vorm wordt gegeven. Op een aantal punten is het POR nog in ontwikkeling. Een analyse van rekeningcijfers uit eerdere jaren kan bijvoorbeeld nu nog geen informatie over de werking van de Fvw geven

(zie het onderdeel III, de scan). In het onderdeel scan gaan wij uitgebreid in op het karakter en de wijze waarop wij hierover in volgende jaren zullen rapporteren. Daarnaast staan wij stil bij de kwaliteit van het materiaal waarover wij via het CBS kunnen beschikken.

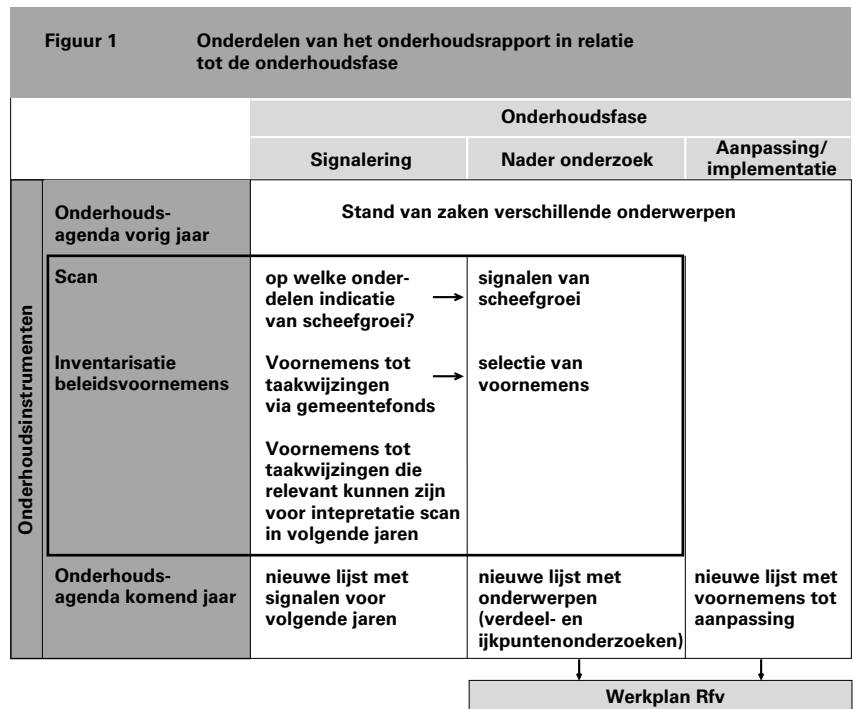
Dit POR is ook nog onvolledig voor wat betreft de inventarisatie van toekomstige beleidsvoornemens die relevant zijn voor de financiële verhouding. De ambitie om tot een dergelijk overzicht te komen is nog niet volledig verwezenlijkt. Dit POR is daarom in zekere zin eenmalig. Het is het eerste in een reeks, maar meer wat structuur dan wat inhoud betreft. Met name onderdeel II, hoofdstuk 5 van onderdeel III, hoofdstuk 3 van onderdeel IV en onderdeel V geven aan wat ook voor de toekomst van een POR verwacht mag worden. Het biedt daarnaast de Kamer de gelegenheid aan te geven wat zij van volgende rapporten verwacht. Ook biedt dit POR een goed beeld van wat nu bekend is over de agenda voor de financiële verhouding in de komende tijd, met name voor 1998. Tot slot zal in komende jaren, na de besluitvorming over het provinciefonds, het POR worden uitgebreid naar het provinciefonds.

De structuur van het POR beoogt het agenderende karakter te ondersteunen. In *Onderdeel II* wordt eerst verslag gedaan van de invulling van de agenda van het afgelopen jaar, in dit geval van het plan van aanpak, zoals dat in het kader van de besluitvorming over de Fvw in de Kamer aan de orde is geweest. Vervolgens wordt in *Onderdeel III* de «scan» behandeld. In dit onderdeel geven wij aan wat uit een cijfermatige terugblik over de financiële verhouding op te maken is. In *Onderdeel IV* inventariseren wij de beleidsmatige voornemens voor de komende jaren die relevant zijn voor de financiële verhouding. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in voornemens tot taakwijzigingen waarbij de bekostiging via het gemeentefonds loopt en taakwijzigingen die via andere bekostigingsinstrumenten lopen. De laatste soort voornemens wordt met name geïnventariseerd met het oog op de interpretatie van het materiaal dat de scan van de volgende jaren zal kunnen opleveren.

Elk van deze onderdelen leidt tot conclusies over wat in het komend jaar de aandacht van de beheerders vraagt. Dit wordt vervolgens samengevat in *Onderdeel V*: de onderhoudsagenda voor het komende jaar. Tot slot wordt in *Onderdeel VI* aangegeven welke zaken van dit werkplan hun weg vinden naar het werkplan van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

Bij elk onderdeel is in de vorm van een cursieve tekst een korte leeswijzer opgenomen. Daarbij hebben wij aangegeven uit welke hoofdstukken van de onderdelen consequenties voor de onderhoudsagenda voor 1998 voortvloeien.

Kort samengevat wordt door middel van een terug- en een vooruitblik de agenda voor het onderhoud in het komende begrotingsjaar opgebouwd. In de volgende figuur wordt de relatie tussen de onderdelen en de fasen van het onderhoud schematisch weergegeven.



Het POR wordt u aangeboden met de begroting van het gemeentefonds. Wij geven in het rapport ons oordeel over de kwaliteit van de financiële verhouding. Bovendien geven wij aan welke werkzaamheden op grond van dat oordeel in het kader van het onderhoud voorzien zijn.

Vooraf wat betreft de selectie en fasering van verschillende onderhoudswerkzaamheden geven wij de Staten-Generaal hiermee de gelegenheid opvattingen kenbaar te maken. Wij vragen niet om een formele vaststelling van het POR. Wel kan het rapport een belangrijk hulpmiddel zijn voor een gedachtenwisseling over de financiële verhouding.

II RAPPORTAGE OVER PERIODIEK ONDERHOUD 1997

In dit onderdeel behandelen wij de vorige onderhoudsagenda. De vorige onderhoudsagenda is als «Plan van aanpak periodiek onderhoud» opgenomen bij de begroting van het gemeentefonds voor 1997. Over de voortgang van de onderwerpen hebben wij de Kamer eerder bij brief van 7 april 1997 respectievelijk 20 juni 1997 geïnformeerd (kamerstukken 1997/98, 25 000 C, nr. 9). Hierna wordt voor alle 16 onderwerpen aangegeven in welke fase het onderwerp zich bevond bij aanvang van de onderhoudsagenda voor 1997 en wat de huidige stand van zaken is. Elk onderwerp wordt afgesloten met, waar relevant, een voornemen tot agendering in het komende begrotingsjaar. Het gaat daarbij om één van de volgende fasen: signaleren, nader onderzoeken dan wel aanpassen van het verdeelstelsel. De voornemens ten aanzien van de onderwerpen zijn ook opgenomen in de onderhoudsagenda voor 1998 (zie onderdeel IV van deze rapportage).

De onderhoudsagenda voor 1997 bevat voor een belangrijk deel onderwerpen die tijdens de behandeling van het voorstel voor de Fvw naar voren zijn gebracht. In dit verband is de onderhoudsagenda voor 1997 ook wel getypeerd als een programma voor een eerste oplevering van het verdeelmodel: de afronding van enkele zaken die ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel al als onvolmaakt werden gezien.

Op een aantal punten is het verdeelmodel inderdaad vervolmaakt, hierna wordt aangegeven op welke wijze. Onder meer kunnen worden genoemd de aanpassing van de maatstaf minderheden en de aanpassing van de maatstaf laag inkomen. Daarnaast bevat de agenda ook onderwerpen die de eerste aanzetten geven voor onderhoud aan het verdeelmodel. Voorbeelden hiervan zijn het nader onderzoek naar de kostenstructuur van wegen en water en het nader onderzoek naar de specifieke situatie van gemeenten met een sterk afwijkende dynamiek, zoals groeikernen en de gemeenten onder restrictief beleid.

Wij hebben bij de uitwerking van de agenda van 1997 en bij de opstelling van de agenda voor 1998 uiteraard zorg besteed aan de fasering. Niet alleen omdat een aantal onderwerpen de nodige doorlooptijd hebben maar ook omdat er bij de gemeenten behoefte is aan stabiliteit en voorspelbaarheid. Aanpassingen van het verdeelmodel dienen zorgvuldig, goed gemotiveerd en zo min mogelijk schoksgewijs te worden ingevoerd.

1. Overige eigen middelen (Oem)

Fase: Signalering

Bij de opstelling van het verdeelmodel zijn de overige eigen middelen behandeld als een «restpost». De verdeling van de algemene uitkering houdt rekening met de kostenstructuur van gemeenten en met de OZB-capaciteit. Daartoe zijn in het onderzoek uitgaven van gemeenten gesaldeerd met opbrengsten van specifieke uitkeringen. Daarnaast is uitgegaan van kostendekkende tarieven voor riolering¹ en reiniging. Voor de overige inkomsten van gemeenten zijn geen expliciete veronderstellingen gehanteerd. Wel is bij de verdeling uitgegaan van inkomstenbronnen die naar hun aard gerelateerd zijn aan exogene kostenfactoren (zoals bijvoorbeeld toeristenbelasting), maar daar zijn, net als voor de overige inkomstenbronnen (overige belastingen, afdrachten van bedrijven, inkomsten uit rente of aandelen e.d.) geen normatieve kwantitatieve uitspraken over gedaan. Daarvoor zijn bij de behandeling van het wetsvoorstel in essentie twee argumenten aangevoerd: het is niet

¹ Volledigheidshalve: wel wordt gecompenseerd voor een deel van de kosten als gevolg van slechte bodem.

gewenst en het is niet goed mogelijk. Met name het laatste deel van de argumentatie is niet ten volle bevredigend: een goede oordeelsvorming over de wenselijkheid wordt, zo lijkt het, belemmerd door gebrek aan inzicht in de feitelijke situatie.

Wij hebben ons bij onze standpuntbepaling in eerste aanleg in hoge mate laten leiden door de bevindingen van de Rgf ter zake¹. Bij de bespreking in de Staten-Generaal hebben wij toegezegd nogmaals te bezien in hoeverre meer inzicht in de spreiding van de Oem kan worden geboden.

In het onderzoek naar de specifieke situatie van de Zuidlimburgse gemeenten bleek ook dat het wenselijk was om meer inzicht in de spreiding van de Oem (of delen daarvan) te hebben (zie ook het verslag van het onderzoek). Wij hebben daarom nagegaan in hoeverre bij het CBS betrouwbare recente gegevens over de Oem van individuele gemeenten beschikbaar zijn. Daarbij is gebleken dat geen actuele Oem-gegevens voor alle gemeenten beschikbaar zijn. Deze zouden slechts met een uitgebreid onderzoek tegen hoge kosten te achterhalen zijn, aldus het CBS.

Het CBS heeft aangegeven met ingang van het boekjaar 1999 wel over meer gedetailleerde gegevens te zullen beschikken, zonder dat daarvoor kostbaar en intensief aanvullend onderzoek nodig is. Zodra deze gegevens ons ter beschikking staan zullen wij daarover in de het kader van het periodiek onderhoud berichten. Deze gegevens zullen dan in de reguliere scan worden gebruikt (zie onderdeel III van deze rapportage). Gezien onze opvatting dat het op een aanvaardbare manier in algemene zin normeren van de Oem niet wenselijk is in verband met de invloed van eigen gemeentelijk beleid, achten wij een eerder – uitgebreid en kostbaar – onderzoek niet opportuun. Het onderwerp «verschillen tussen gemeenten in overige eigen middelen» blijft daarom voor 1998 in de signaleringsfase.

2. Rekentarief

Fase: Signalering

Bij de behandeling van het voorstel voor de Fwv is grote aandacht besteed aan de wijze van vaststelling van het rekentarief. Uitgangspunt is dat het rekentarief een redelijke stabiele factor is die niet direct de ontwikkeling van de werkelijke tarieven volgt. De bepaling van het tarief op f 9,38 per f 3 000 waarde op basis van het gemiddelde, geschoonde tarief van 1992 was een eenmalige ijking. Bijstelling van het tarief is in ieder geval aan de orde bij een aanpassing van het gemeentelijke belastinggebied. Daarnaast hebben wij bij de behandeling aangegeven dat wij in het kader van de monitoring zullen nagaan of de ontwikkeling in de WOZ-waarde tot bijstelling van het tarief aanleiding geeft. Dat wil zeggen dat wij daarbij het ritme van de vierjaarlijkse WOZ-waarderingen volgen: op basis van de waardeontwikkeling, die daarbij blijkt, kan bijstelling van het tarief worden overwogen. Het eerste «reguliere» moment zou dan 2001 zijn. Bij de bespreking in de Eerste Kamer hebben wij toegezegd te zullen overwegen of eerder naar het rekentarief zal worden gekeken wanneer in de komende jaren zou blijken dat het gemiddelde tariefsniveau fors daalt onder wat nu het rekentarief is.

In de monitor lokale lastendruk is aangegeven dat het gewogen gemiddeld tarief in 1997 uitkomt op f 15,60 per f 5000 waarde.

De vraag of er nu aanleiding is om tot aanpassing van het tarief voor 1998 te komen moet worden bezien in het licht van het streven naar stabiliteit. Wij achten het ongewenst nu nog over te gaan tot een aanpassing van het rekentarief voor 1998. Dit zou ten opzichte van de

¹ Zie «Naar capaciteit belast, ijking van gemeentelijke belastingen in kader herziening FVW84», RGF, oktober 1993

thans bekende raming op grond van de junicirculaire tot aanzienlijke herverdeel-effecten kunnen leiden. Conform onze toezegging aan de Kamer zullen wij de ontwikkeling van het rekentarief verder blijven volgen. Wij zullen de Kamer in het voorjaar van 1998 informeren over onze bevindingen voor wat betreft van het rekentarief voor 1999.

3. Jonge monumenten

Fase: Signalering

In het plan van aanpak periodiek onderhoud is ten aanzien van jonge monumenten (motie van der Hoeven c.s.) aangegeven dat de provincies eerst het Monumenten Selectie Project (MSP) moeten hebben afgerond alvorens de Rijksmonumentenlijst met jonge monumenten kan worden uitgebreid (Monumenten Registratie Procedure, MRP). Om objectief te kunnen bepalen wat wel en wat niet als monument wordt aangeduid, is een dergelijke lijst onontbeerlijk. Afgaan op (alleen) gemeentelijke monumentenlijsten zou immers geen zuivere vergelijking opleveren omdat gemeenten hun eigen afweging maken bij het plaatsen van objecten op de gemeentelijke lijsten.

Naar verwachting zal het MSP/MRP eind 1999 gereed kunnen zijn. Tijdens de behandeling van het nieuwe verdeelstelsel en in de algemene overleggen over het gemeentefonds heeft de Tweede Kamer aangedrongen op versnelling van dit traject. Conform onze toezegging is deze wens voorgelegd aan de staatssecretaris van OCW. Een versnelling van het traject blijkt niet mogelijk. De uitbreiding van de monumentenlijst betreft een grootschalig inhaalproject met de bedoeling een selectie van de bouwkunst en de stedenbouw uit de periode 1850–1940 onder de bescherming van de Monumentenwet 1988 te brengen. Het project loopt al een enige jaren en verkeert thans in de afrondende fase.

Sedert de circulaire van 2 oktober 1979, kenmerk MMA/MO 203 554 II, van de toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk is het besluit tot aanwijzing van objecten als monument gericht op objecten uit de hiervoor genoemde periode. Hiertoe is het Monumenten Inventarisatie Project (MIP) ontwikkeld. Thans is het MIP afgerond en is landelijk een inventarisatie van ongeveer 165 000 objecten uit deze periode tot stand gekomen. Vanuit deze inventarisatie zullen uiteindelijk naar verwachting circa 13 000 objecten worden aangewezen als beschermd monument.

De wettelijke grondslag voor subsidiëring van Rijksmonumenten is het Besluit van 27 maart 1997, houdende nieuwe regels met betrekking tot het verstrekken van subsidie ten behoeve van het herstel van beschermde monumenten (Besluit rijkssubsidiëring restauratie monumenten 1997). Aanpassing van het subsidieregime was noodzakelijk door de extra bijdrage van het kabinet eind 1995 van f 275 miljoen. Nieuw element van dit regime is het verdelen van het geld naar behoefte. Hiervoor worden eens per vier jaar door alle gemeenten restauratie-behoefte-ramingen gemaakt. Op basis van die ramingen worden rijksmiddelen beschikbaar gesteld, gebaseerd op het genoemde nieuwe Besluit.

Door de gemeenten wordt thans gewerkt aan de behoeftenraming op basis waarvan de budgetten worden verdeeld. Inmiddels zijn circa 3000 monumenten uit de periode 1850–1940 aangewezen die overigens nog niet in de behoeftenramingen zijn opgenomen.

Op basis van de Rijksmonumentenlijst wordt duidelijk welke jonge monumenten in welke gemeenten staan. Vervolgens kan een nadere

analyse plaatsvinden van mogelijke meerkosten als gevolg van de aanwezigheid van jonge monumenten, mede in relatie tot het hiervoor beschreven nieuwe subsidieregime. Daarbij zijn in theorie twee benaderingen te onderscheiden:

- het gaat om meerkosten waar de gemeente zich als eigenaar/beheerder voor geplaatst ziet;
- het gaat om meerkosten, verbonden met gemeentelijke subsidiëring van eigenaren/beheerders van jonge monumenten.

Daarna kan worden afgewogen of de meerkosten van jonge monumenten al dan niet in het verdeelstelsel dienen te worden opgenomen. Bij eventuele honorering van deze meerkosten zal ook aan de orde moeten komen welke dekking van het daarmee gemoeide bedrag als juist wordt beoordeeld. In het plan van aanpak is aangegeven dat wij u daarover in het POR-99 nader zullen rapporteren.

De Tweede Kamer heeft aangegeven tijdig te willen weten of invoering van een maatstaf jonge monumenten met ingang van 1999 haalbaar zou zijn. Het is nu duidelijk dat dit niet het geval is. Het MRP zal op zijn vroegst pas eind 1999 gereed zijn. Nadat het structuurkenmerk jonge monumenten beschikbaar is kan een nader onderzoek worden ingesteld. Op de onderhoudsagenda voor 2000 kan het onderwerp daarom worden opgenomen in de fase van nader onderzoek. Het onderwerp jonge monumenten blijft voor de onderhoudsagenda 1998 in de signaleringsfase.

4. Economisch ontwikkelingspotentieel (economische functie)

Fase: Signalering

In het plan van aanpak periodiek onderhoud is aangegeven dat bezien zal worden of er reden is om te veronderstellen dat het economisch ontwikkelingspotentieel leidt tot extra kosten (motie Remkes c.s.). Daar is later aan toegevoegd dat ook aandacht zal worden besteed aan de effecten van het niet volledig verevenen van de OZB-capaciteit op het gemeentelijk gedrag ten aanzien van het bevorderen van industriële en zakelijke vestiging in de gemeenten. Duidelijk is dat dit onderwerp een brede reikwijdte heeft.

Dit thema is betrokken bij de onderzoeken bij de Zuid-Limburgse gemeenten en bij de gemeente Haarlemmermeer. In dat kader zijn enkele meer specifieke aspecten naar voren gekomen, die nadere aandacht vragen. Het gaat dan met name om de activiteiten die verantwoord worden op hoofdfunctie 3 (Economische Zaken) en op hoofdfunctie 2 (Verkeer, Vervoer en Waterstaat). Eerder, in het commentaar van de zogenaamde Industriegemeenten is ook gewezen op de relatie met hoofdfunctie 1 (Openbare Orde en Veiligheid)¹. Wij lichten deze punten hieronder toe. Uit het nadere onderzoek² naar de herverdeeldeffecten van Zuid-limburgse gemeenten komt naar voren dat Maastricht en Kerkrade op de economische functie (hoofdfunctie 3), in vergelijking met het landelijk gemiddelde meer uitgeven. Dat hangt sterk samen met de subsidie van deze gemeenten aan respectievelijk het MECC in Maastricht en de Rodahal in Kerkrade. Conform de aanbevelingen in het ambtelijk rapport zullen wij een onderzoek laten uitvoeren waarin de vraag moet worden beantwoord of de aanwezigheid van (gesubsidieerde) congressen in het algemeen leidt tot geobjectiveerde kosten die zouden moeten leiden tot honorering in het gemeentefonds alsmede de relatie met de maatstaf OAD. Daarbij is een complicerende factor dat de baten en lasten van deze activiteiten in het verdeelonderzoek zijn gerangschikt onder de Oem. Zoals wij hierboven aangaven (Zie onderwerp 1) zijn thans

¹ Zie het advies van de Rgf van 20 februari 1996, Rgf 14.50/082 003.

² Wij zenden u separaat een brief aangaande de conclusies van dit onderzoek.

geen voldoende betrouwbare, actuele gegevens van individuele gemeenten beschikbaar. Er kan dus niet zonder meer worden aangesloten op het evaluatie-onderzoek. Voor de overige delen van de Oem zij verwezen naar het desbetreffende onderdeel van deze onderhouds-rapportage. Als eerste stap moet daarom worden nagegaan op welke wijze toch op korte termijn tot bruikbare onderzoeksresultaten kan worden gekomen. Wij zullen u daarover begin 1998 informeren.

Daarnaast is er, zoals ook al bij de behandeling van de Fvw is gebleken, een relatie met het terrein van de OZB-inkomstenmaatstaf. Tijdens de voorbereiding van de nieuwe verdeelsystematiek is de vraag aan de orde geweest of matiging van de verevening van de OZB-inkomsten uit niet-woningen voldoende compensatie bood aan extra kosten van gemeenten met een hoog bedrijfseconomisch potentieel. Zoals hierboven is aangegeven zullen deze kosten zich met name manifesteren in het verzamelcluster. Wij hebben het voornemen dit verzamelcluster in 1998 uit te splitsen (zie onderdeel III hoofdstuk 6). Zodra de uitsplitsing van het verzamelcluster gerealiseerd is, zal deze vraagstelling nader aan de orde kunnen komen. Daarbij zal een selectie worden gemaakt van een aantal gemeenten die een relatief hoge Ozb-waarde niet-woningen hebben, waarna bezien kan worden of deze groep geconfronteerd wordt met extra hoge kosten op de dan onderscheiden clusters en of de matiging van de verevening deze kosten afdoende compenseert.

Voor de onderhoudsagenda van 1998 brengen wij vanwege een verschil in fasering een tweedeling aan: het onderwerp economische functie in relatie tot hoofdfunctie 3 komt in de fase van nader onderzoek; de economische functie in relatie tot Ozb-waarde niet-woningen en het verzamelcluster uit het verdeelmodel komt in de fase van signalering. Wij zullen de Kamer hierover nader in het POR-99 rapporteren.

5. Onderwijshuisvesting

Fase: Signalering

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal, mede namens de fondsbeheerders, in september berichten over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de aan de Kamer toegezegde monitoring. In aansluiting op de Onderwijs-monitor zullen wij de komende jaren ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgaven voor onderwijs en het verdeelmodel volgen (zie onderdeel III, hoofdstuk 5). Hiertoe zal in het volgende POR binnen het verdeelmodel een apart cluster Onderwijs worden onderscheiden. Daarnaast blijft het onderwerp voor de agenda van 1998 in de signaleringsfase.

6. Geaccidenteerd terrein

Fase: Signalering

Het onderwerp geaccidenteerd terrein komt voort uit het nadere onderzoek naar de herverdeeleeffecten voor de Zuidlimburgse gemeenten (motie van der Hoeven c.s.). Het onderzoek geeft aanwijzingen voor het aanmerken van accidentatie als kostenverhogende factor.

Naar aanleiding van het in dit kader uitgevoerde onderzoek hebben wij, na overleg met de betrokken gemeentebesturen, besloten dat er voldoende aanleiding is nader onderzoek in te stellen naar de merites van een maatstaf «geaccidenteerd terrein». Wij hebben daartoe een plan van aanpak opgesteld. Op basis van de gegevens, verzameld ten behoeve van de Geomorfologische Kaart van Nederland wordt nu bezien of het daarin

vervatte gegeven «reliëfklasse» voldoende kan worden gerelateerd aan de kostenverschillen. De aandacht concentreert zich daarbij op de reliëf- klassen VIII en VII, «Reliëf met lange, resp. matig korte hellingen». Wij hebben de NITG-TNO¹ gevraagd om daarbij behulpzaam te zijn.

Het onderwerp geaccidenteerd terrein wordt voor de onderhouds- agenda 1998 opgenomen in de fase Nader onderzoek.

7. Koopkracht en lastendruk

Fase: Signalering

Over het onderwerp koopkracht en lastendruk wordt U geïnformeerd in de monitor lokale lastendruk die U simultaan met de begroting voor 1998 wordt aangeboden.

8. Oppervlakte bebouwd, bebouwde kom

Fase: Onderzoek

Op dit moment wordt bij de verdeling gebruikt gemaakt van de maatstaf oppervlak bebouwde kom. Deze wordt afgeleid uit de luchtfoto's. Deze luchtfoto's werden in het verleden ook gebruikt om de hoogte van de kom af te leiden. Die maatstaf speelt bijna geen rol meer in de verdeling. Het gegeven heeft in het verdeelmodel alleen nog enige betekenis voor het onderdeel rioleringen in relatie met slechte bodem. Het verzamelen en interpreteren van de luchtfoto's is een ingewikkelde en kostbare operatie. Nu een belangrijk motief voor deze operatie nagenoeg is weggevallen (de noodzaak om een driedimensionaal gegeven, hoogte kom, te verkrijgen) hebben wij het CBS gevraagd of er voor het tweedimensionaal gegeven oppervlakte bebouwd geen eenvoudiger en goedkoper alternatief aanwezig is. Het CBS heeft aangegeven daarvoor inderdaad mogelijkheden te zien, in aansluiting op zijn ervaringen met de Bodemstatistiek, die gegevens omtrent het bodemgebruik in Nederland geeft. Wij hebben daarop het CBS gevraagd, met medewerking van de Topografische Dienst Nederland, een alternatieve maatstaf te ontwikkelen.

Het onderzoek is in een afrondende fase. Met het oog op het tijdig informeren van gemeenten over beleidsbeslissingen zal de nieuwe maatstaf niet eerder dan met ingang van 1999 kunnen worden ingevoerd. De nieuwe maatstaf zal zijn gebaseerd op algemene topografische gegevens (afkomstig van de Topografische dienst Nederland) alsmede op gegevens van het CBS. Daarbij wordt aangesloten op de zogenaamde Top-10-vector kaart, een digitale kaart van Nederland, die in de toekomst ook de basis is voor de topografische kaarten van de TDN. Onderzoek van het CBS heeft uitgewezen dat de hierop gebaseerde maatstaf voor het bebouwd oppervlak een hogere nauwkeurigheid heeft dan de op interpretatie van luchtfoto's gebaseerde gegeven dat tot nu toe gebruikt is. Ook is het onderhoud van dit gegeven belangrijk eenvoudiger, dus goedkoper.

In samenhang met deze betere gegevens is het noodzakelijk ook de definitie van de bebouwde kom aan te passen. Op ons verzoek heeft het CBS daar onderzoek naar gedaan.

Op korte termijn geeft het CBS een voorstel voor een definitie van de bebouwde kom. Over de toepassing in het verdeelmodel zullen wij vervolgens advies vragen aan de Rfv.

Het onderwerp Oppervlakte bebouwd en bebouwde kom is op de onderhoudsagenda voor 1998 opgenomen in de fase aanpassing en implementatie.

¹ Nederlands instituut voor Toegepaste Geo- wetenschappen TNO

9. Wegen en vaarten

Fase: Onderzoek

Dit onderdeel is vooralsnog opgepakt bij het nadere onderzoek naar het herverdeeleeffect van de gemeente Haarlemmermeer (motie Remkes c.s.). Voor wat betreft de stand van zaken van het nadere onderzoek naar het herverdeeleeffect van Haarlemmermeer kunnen wij u melden dat een ambtelijke rapportage op 2 juni jl. is verzonden aan het gemeentebestuur van Haarlemmermeer. Een reactie is nog niet ontvangen.¹

Dit nader onderzoek past in een bredere aanpak van dit cluster. Zoals wij in onderdeel III van deze rapportage aangeven, is het noodzakelijk dat het «verzamelcluster» ten behoeve van de scan ook in afzonderlijke clusters wordt onderscheiden. Tevens worden de maatstaven voor slechte bodem en oppervlak bebouwd aangepast (zie onderwerpen 8 en 10). Dit zal met name voor het dan uitgesplitste cluster wegen en water gevolgen hebben. Wij zullen de Kamer in het voorjaar van 1998 nader informeren over de voortgang.

10. Bijstand

Fase: Onderzoek

Bij de behandeling van de Fvw is uitvoering aandacht geschonken aan de ongewenste prikkelwerking van de maatstaf bijstandsgerechtigden. In samenhang met een meer algemene heroverweging van de bekostiging van de gemeentelijke bijstandskosten is een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd.

Het interdepartementale beleidsonderzoek naar de bijstandsverlening is afgerond. Twee vervolgetrajecten zijn gestart. Deze zijn voor wat betreft de korte termijn gericht op het toeslagenbudget en een bevrozing van de uitvoeringskosten. Een interdepartementale werkgroep onder leiding van SZW bereidt voorstellen voor. Binnenkort zult u hierover nader worden geïnformeerd. Voor wat betreft de lange termijn is een vervolgonderzoek gestart naar de mogelijkheden voor een objectief verdeelmodel voor de (totale) bijstandsuitgaven. U zult hierover te zijner tijd nader worden geïnformeerd.

11. Wetsfictiegemeenten

Fase: Onderzoek

Bij de behandeling van de Fvw is door de Kamer aandacht gevraagd voor de specifieke positie van de zogenaamde wetsfictiegemeenten. Dit zijn gemeenten waarvoor bij de herwaardering van onroerende zaken een bijzonder wettelijk regime geldt. Daarbij speelde de vraag of deze groep gemeenten een systematisch afwijkende positie zouden innemen bij de verdeling van het gemeentefonds. Wij hebben de Waarderingskamer ter zake om advies gevraagd. De Waarderingskamer heeft in september 1996 geadviseerd. Uit het advies blijkt dat de Waarderingskamer het vaste vertrouwen heeft dat het gebruik van de WOZ-waarden voor het bepalen van de belastingcapaciteit tot redelijke uitkomsten bij de verdeling van de algemene uitkering zal leiden. Dat geldt gezien het door de Waarderingskamer uitgevoerde onderzoek en de in het wetsvoorstel voorziene indexatie ook voor wetsfictiegemeenten (advies Waarderingskamer d.d. 26 september 1996).

Dit onderwerp wordt daarom niet meer vermeld op de onderhoudsagenda voor 1998.

¹ Na bestuurlijk overleg over het rapport zenden wij u separaat een brief over de conclusies van het onderzoek.

12. OZB; bedrijfsonroerend goed met hoge waarde

Fase: Onderzoek

Dit onderwerp is opgenomen in het bredere onderzoek naar kosten samenhangend met economisch ontwikkelingspotentieel. Op de onderhoudsagenda voor 1998 vermelden wij dit onderwerp niet meer afzonderlijk.

13. Slechte bodem

Fase: Aanpassing

Reeds onder de Fwv 1984 is besloten tot een herziening van de verfijning slechte bodem. De Rijksgeologische Dienst heeft opdracht gekregen om voor relevante gemeenten en bepaling van slechte bodem uit te voeren: het project opschoning verfijning bodemgesteldheid. Dit onderzoek is in 1996 afgerond voor de indertijd relevant geachte gemeenten. Geconstateerd is toen dat daarmee een aantal gemeenten, bij wie mogelijk sprake zou kunnen zijn van een slechte bodem, daarbij niet in beeld is gebracht.

Om een totaalbeeld te krijgen is de RGD gevraagd een aanvullend onderzoek te doen en ook de rest van de slechte bodem in kaart te brengen. In juli 1997 heeft de RGD dit onderzoek afgerond. De gegevens zijn aan ons ter beschikking gesteld. In de afgelopen tijd zijn de onderzochte gemeenten geïnformeerd over de uitkomst hun grondgebied. Een aantal gemeenten hebben op grond daarvan gereageerd, waarop antwoord is gegeven.

Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken wordt thans een aanpassing van de verdeelmaatstaf voorbereid. Daarbij wordt, conform het eerdere advies van de RGF onderscheid gemaakt tussen de slechte bodem in en buiten de bebouwde kom. Daarbij wordt aangesloten bij de komdefinitie zoals die in de nieuwe maatstaf bebouwde kom wordt ontwikkeld. Invoering van de nieuwe maatstaf is voorzien per 1-1-1999. U zult dan voor het uitkomen van de junicirculaire over de vormgeving van de maatstaf worden geïnformeerd.

Het onderwerp slechte bodem blijft voor de onderhoudsagenda 1998 in de fase van aanpassing en implementatie.

14. Vluchtelingen

Fase: Aanpassing

Conform de besluitvorming in de Tweede Kamer zullen met ingang van 1997 de vluchtelingen deel uitmaken van de maatstaf minderheden. Dit zal in de loop van dit jaar bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Een daartoe strekkende Amvb wordt voor advies aan de RvS voorgelegd. Het onderwerp vluchtelingen komt niet meer voor op de onderhoudsagenda 1998.

15. Restrictief beleid, Natuur en landschap en Groeikernen

Fase: Signalering

Bij de behandeling van de ViNEx en de Randstadsnota is aandacht gevraagd voor de positie van die gemeenten (met name in het Groene Hart) die als gevolg van het restrictief beleid geen groei meer zouden vertonen. Daarbij was een belangrijke overweging dat als gevolg van de

woonruimteschijven in de Fvw 1984 er als het ware een premie op groei gegeven werd. Nu in de Fvw geen sprake meer is van deze schijven en de daarmee verbonden grote betekenis van de gemeentegrootte, is van deze premiewerking geen sprake meer. Wel is er sprake van een positieve werking van het bouwen in hogere dichtheden als gevolg van de maatstaf Omgevingsadressendichtheid.

In het verlengde van het wegnemen van de ongewenste prikkel staat de vraag of aan de stationaire status van gemeenten als gevolg van het restrictief beleid ook kostenverhogende aspecten zijn verbonden. Bij de behandeling van de Randstadnota is gewezen op de toenemende verantwoordelijkheid van de Groene Hart-gemeenten voor natuur en landschap.

Een eerste verkenning wees uit dat de vraagstelling zorgvuldig moet worden uitgewerkt. In algemene zin kan de problematiek worden vergeleken met die van groeikernen. De vraag is immers of een sterk van het gemiddelde afwijkende dynamiek leidt tot extra kosten. In algemene zin volgen de verdeelmaatstaven immers de gemeentelijke dynamiek. Bij een eerste verkenning op grond van de beschikbare gegevens bleken er niet veel gemeenten te zijn waarbij sprake was van een meer structurele, sterk afwijkende dynamiek. Het is vervolgens vanzelfsprekend niet eenvoudig om, wanneer sprake is van een kleine groep gemeenten, plausibel te maken dat er inderdaad sprake is van meerkosten als gevolg van exogene factoren. Een afwijkend uitgavenpatroon van een individuele gemeente kan immers zeer wel het gevolg zijn van eigen beleidskeuzen. Bovendien beschikken wij op dit moment nog niet over vergelijkbare de uitgavencijfers. In de komende jaren kan daarover door middel van de scan wel worden beschikt (zie onderdeel III). Uitgavencijfers van de betreffende gemeenten, die geschikt zijn voor nadere analyse vragen nu dus een grotere inspanning.

In het POR-99 komen wij op deze thematiek terug. Het onderwerp Restrictief beleid, Natuur en landschap en Groeikernen blijft voor de onderhoudsagenda 1998 in de fase van signalering.

16. Onderwijshuisvesting en groeikernen

Fase: Onderzoek

Bij dit onderwerp speelt de vraag of de kosten van groeikernen, met name voor de kosten van onderwijshuisvesting, voldoende in het verdeelstelsel worden gehonoreerd (motie Cornielje c.s.).

Na een eerste theoretische verkenning hebben wij voor de beantwoording van deze vraag drie onderzoeksbureaus uitgenodigd een onderzoeksvoorstel op te stellen. De onderzoeksvraag concentreert zich in eerste instantie op de groeikernen. Wij zijn met name daarom in de onderzoeksopzet geïnteresseerd omdat het hier niet mogelijk is om langs de gebruikelijke weg uit de uitgavenanalyse van groeikernen de kostenstructuur onder de nu geldende systematiek te bepalen. Er zal dan ook een meer toegespitste methode nodig zijn om duidelijkheid te krijgen. Wij zullen u begin 1998 over de bevindingen van dit vooronderzoek informeren.

III SCAN

1. Achtergrond en functies van de scan

Het volgende onderdeel van het POR-98 behandelt de scan: het instrumentarium waarmee scheefheid in de verdeling tijdig moet wordenesignaleerd. De opzet en inhoud van dit onderdeel heeft voor een groot deel een eenmalig karakter. In het voorliggende onderdeel geven wij dit jaar een nadere uitwerking aan de scan in termen van de methode; de referentiekaders; de instrumenten; de (gegevens)infrastructuur en voorbeelden van illustraties. In hoofdstuk 1 tot en met hoofdstuk 3 van dit onderdeel behandelen wij de voor de scan te gebruiken methode. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de termijn waarop de scan volledig naar behoren werkt. Wij rekenen op eenzelfde aanlooperperiode als het invoeringstraject van de FVW. In hoofdstuk 5 worden voor de scan relevante ontwikkelingen tot en met 1997 geïnventariseerd. Daarbij wordt het verdeelmodel van het gemeentefonds voor 1997 weergegeven in clusters van beleidsterreinen. In hoofdstuk 6 geven wij tot slot een overzicht van zaken waarover in de scan voor het volgende jaar wordt gerapporteerd.

In het kader van het onderhoud aan het verdeelstelsel van het gemeentefonds hebben wij het voornemen geuit ook autonome wijzigingen in de kostenstructuur voortaan op een stelselmatige wijze en vanuit een geobjectiveerd referentiekader te gaan volgen (kamerstukken 1996/97, 25 000 C, nr. 3). Onder autonome wijzigingen van de kostenstructuur worden in principe alle wijzigingen gerekend die niet het gevolg zijn van nieuwe of gewijzigde taken die door het rijk aan gemeenten worden opgedragen. Het instrumentarium dat wordt gebruikt om wijzigingen in de autonome kostenstructuur te volgen heet de «scan». Het door ons geuite voornemen is afgeleid van het doel wijzigingen in de kostenstructuur die mogelijk consequenties voor de verdeling behoeven, tijdig te signaleren. Hierdoor kan in het nieuwe verdeelstelsel scheefgroei worden voorkomen.

De scan is bedoeld als een «eerste lijn diagnose»: het gaat om een globale beoordeling van de ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven en inkomsten. Op basis van signalen van de scan kan een eerste oordeel over de werking van het verdeelstelsel worden gegeven. Wanneer in dat oordeel het vermoeden van scheefheid wordt uitgesproken, dan kan op basis van de signalen een gefundeerde opzet voor nader onderzoek worden geformuleerd. De scan correspondeert daarom met de eerste fase van het periodieke onderhoud: *de signalering*.

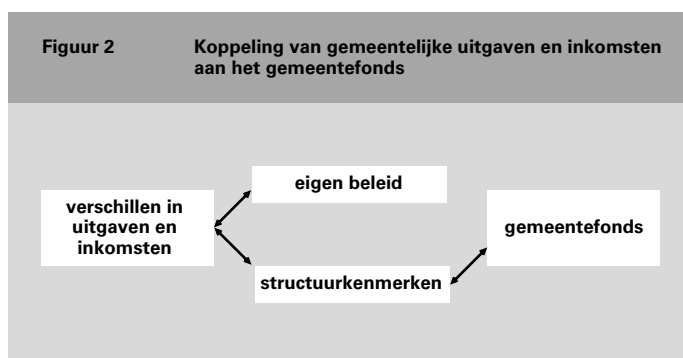
De scan fundeert het oordeel over de vraag of een signaal van een bepaalde wijziging in de autonome kostenstructuur naar de volgende onderhoudsfase wordt geleid: *de fase van nader onderzoek*. De scan moet daarom – waar relevant – aanknopingspunten voor verdiepingen geven.

In het kader van het onderhoud worden in de signaleringsfase ook beleidsvoornemens ex artikel 2 Fvw geïnventariseerd (zie onderdeel IV van deze rapportage). Het oogmerk daarvan is tijdig zicht hebben op taakwijzigingen en/of wijzigingen in de bekostigingswijze van taken. Voorzover deze voornemens niet zijn opgemerkt, kan de weerslag op de gemeentelijke kostenstructuur achteraf alsnog in de scan naar voren komen. De scan kan met andere woorden ook als «vangnet» fungeren voor het signaleren van wijzigingen ex artikel 2 Fvw.

De laatste fase van het onderhoud betreft *de aanpassing en implementatie van een wijziging van het verdeelstelsel*. Uiteraard heeft het doorlopen van deze fase in volgende jaren effect op de gemeentelijke

financiële praktijk. Het is denkbaar dat in de scan van de volgende jaren dergelijke effecten worden gevolgd. De scan heeft in dat geval een beleidsevaluerende functie.

Een scan bestaat in feite uit drie beelden: één van het verdeelstelsel, één van de gemeentelijke uitgaven en inkomsten en een confrontatie van deze beelden. De confrontatie wordt steeds tot stand gebracht door middel van structuurkenmerken. Structuurkenmerken representeren exogene factoren die van invloed zijn op verschillen in kosten tussen gemeenten. In de vorm van verdeelmaatstaven en gewichten wordt in het gemeentefonds een aantal van deze kenmerken gehonoreerd. Om te beoordelen of de gehonoreerde kenmerken in voldoende mate aansluiten op de verschillen in uitgaven en inkomsten, moet bij de confrontatie zoveel mogelijk worden geabstraheerd van verschillen die het gevolg zijn van eigen gemeentelijk beleid.



Bij de besteding van middelen uit het gemeentefonds zijn gemeenten, met inachtneming van mogelijke regelgeving, autonoom. Wanneer uitgavenpatronen van gemeenten worden vergeleken, dan vinden we die bestedingsvrijheid terug. Eigen beleidsmarges van gemeenten leiden altijd tot afwijkingen in het uitgavenpatroon ten opzichte van elkaar of ten opzichte van een «gemiddelde» norm. Dergelijke uitgavenverschillen zijn «normaal» tussen afzonderlijke gemeenten en zijn bij het scannen dus geen signaal voor nadere aandacht. Bij de scan gaat het niet om het verklaren van verschillen tussen afzonderlijke gemeenten, maar om *het signaleren van structuurveranderingen en in samenhang daarmee een veranderend uitgavenpatroon bij alle of bij bepaalde typen van gemeenten*. Pas als dergelijke structuurveranderingen niet of onvoldoende door de verdeelmaatstaven worden gevolgd behoeven signalen uit de scan nadere aandacht. Voorop staan relatieve verschillen in kosten en opbrengsten; de scan beoordeelt niet de omvang van noodzakelijke kosten of opbrengsten.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een macro-scan en een meso-scan. Een macro-scan vergelijkt de totale uitgaven van alle gemeenten op taakvelden met de totale bedragen die op taakvelden in het gemeentefonds worden uitgekeerd. Een meso-scan richt zich op groepen van gemeenten die zich van andere gemeenten op bepaalde structuurkenmerken onderscheiden. Ook een micro-scan is mogelijk: een vergelijking op het niveau van afzonderlijke gemeenten. Sommige gemeenten maken dergelijke scans zelf of laten deze maken; ook de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden is op dit niveau actief.

In het kader van het periodiek onderhoud gemeentefonds komt het niveau van de afzonderlijke gemeente pas in beeld in de fase van nader

onderzoek. Wel is het zo dat informatie uit beschikbare analyses van afzonderlijke gemeenten bruikbaar kan zijn in de signaleringsfase. Een dergelijk signaal kan bijvoorbeeld voor groepen van gemeenten worden getoetst. Dit geldt ook voor andere (kwalitatieve) signalen.

2. Onderdelen, eigenschappen en instrumenten

Resumerend is het hoofddoel van de scan het tijdig signaleren van autonome wijzigingen in gemeentelijke uitgaven- en inkomstenpatronen die mogelijk consequenties kunnen hebben voor het algemeen verdeelstelsel van het gemeentefonds. Op deze wijze moet scheefgroei in de relatie tussen de financiële behoeften van gemeenten op basis van objectieve kenmerken en de werking van het algemeen verdeelstelsel worden voorkomen.

De scan is in eerste instantie een zelfstandig instrument om op globale wijze te registreren of de verdeling nog aansluit op de verschillen in kosten. Daarnaast kan de scan ook een betekenis hebben voor bepaalde onderdelen van het onderhoud ex artikel 2 van de FVW. Dit kan er toe leiden dat aan de scan een aantal aanvullende functies worden gekoppeld. In dit verband kunnen we wijzen op:

- de rol van de scan als «vangnet» voor het signaleren van wijzigingen ex art. 2 van de FVW: voor zover de financiële gevolgen van (selectieve) verschuivingen in de (intensiteit van de) realisatie van bepaalde taken niet tijdig zijn opgemerkt, kunnen deze effecten alsnog uit de scan blijken;
- de scan als middel om de financiële gevolgen van het onderbrengen van taakwijzigingen in het gemeentefonds te registreren, waardoor het mogelijk is om de gevolgen van deze verschuivingen te evalueren;
- de aanvullende rol als monitor op geselecteerde onderwerpen.

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de onderdelen van de scan (het beeld van de gemeentelijke uitgaven, het beeld van het verdeelstelsel en de confrontatie van de beelden). Daarna behandelen wij de gewenste eigenschappen van de scan. In relatie tot de gewenste eigenschappen geven wij tot slot een overzicht van het instrumentarium. De instrumenten worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

2.1 de onderdelen van de scan

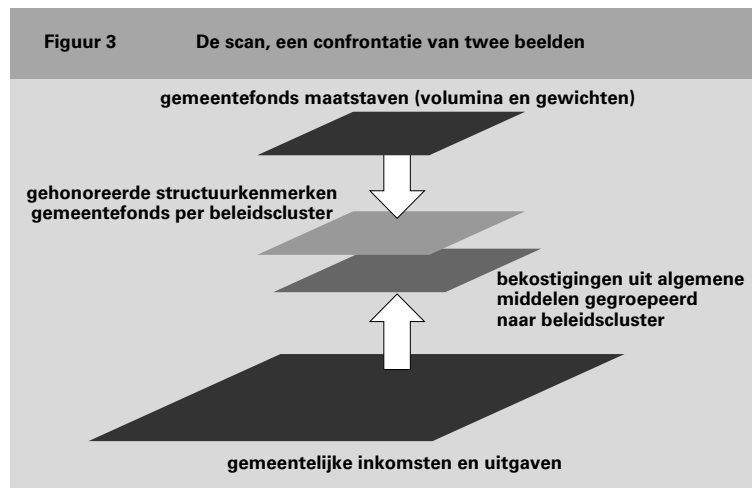
In de scan gaat het steeds om een vergelijking tussen een beeld van de werkelijke gemeentelijke uitgaven en inkomsten met een beeld van het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

Om de twee beelden te kunnen vergelijken moet van beide kanten als het ware worden gelet op de afstand die wordt ingenomen. Staan we te dicht op de details dan kunnen geen verbanden worden gelegd. Staan we te ver weg dan kunnen verbanden niet naar voren worden gehaald.

In algemene zin moet voor een vergelijking tussen (onderdelen van) gemeentelijke uitgaven en het verdeelstelsel van gemeentefonds:

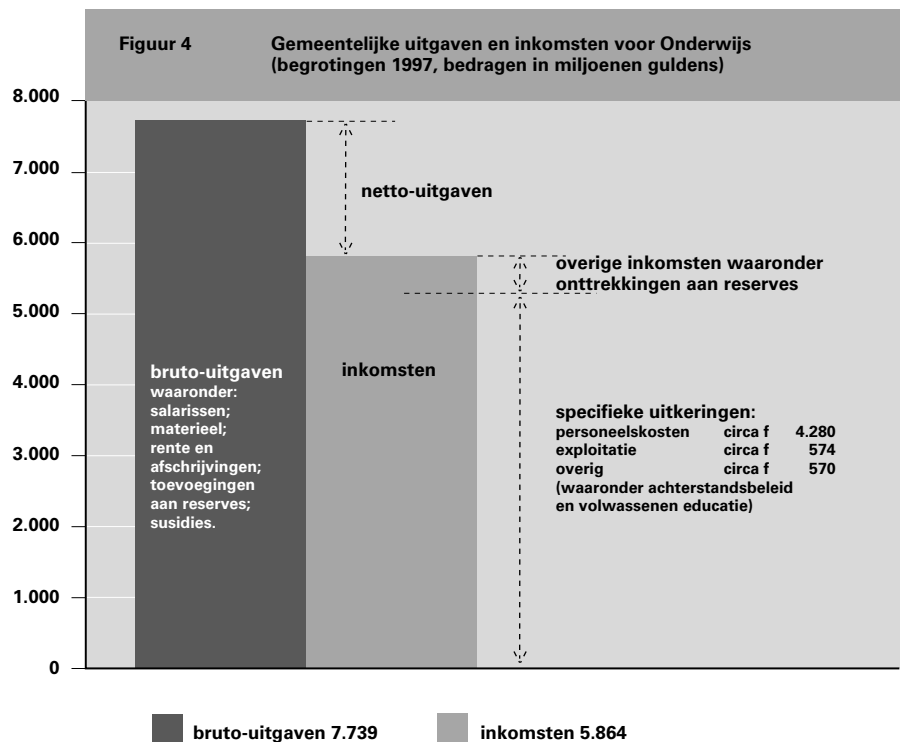
- afstand worden genomen van het detailniveau waarop gemeenten uitgaven en inkomsten boeken;
- op de algemene uitkering worden «ingezoomd» (de totale uitkering moet worden onderverdeeld).

Op deze wijze kunnen voor (verzamelingen van gemeenten) op een vergelijkbaar niveau opnames worden gemaakt van uitgaven/ inkomsten en algemene uitkering. Schematisch kunnen deze opnames als volgt worden weergegeven.



Voor een belangrijk deel wordt de vergelijkbaarheid van de twee beelden bereikt door een beperking tot «netto-uitgaven». Netto-uitgaven van een taak vormen het saldo van werkelijke uitgaven en inkomsten die aan de taak zijn verbonden. Dit saldo wordt door een gemeente gedekt uit de algemene middelen (gemeentefonds, belastingen en overige eigen inkomsten). Overigens kan het in bepaalde gevallen nodig zijn de aan een taak verbonden inkomsten nader te analyseren. Wij komen daar in hoofdstuk 3 op terug.

In de volgende figuur wordt aan de hand van de totale gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor Onderwijs (begrotingen 1997), het verschil tussen bruto-uitgaven en netto-uitgaven aangegeven. Daarbij zijn ook een aantal categorieën van uitgaven en inkomsten vermeld.



Bron: CBS, gemeente begrotingen 1997 en Overzicht specifieke uitkeringen 1997

Uit de figuur kan worden afgelezen dat de gemeentelijke uitgaven voor onderwijs voor een belangrijk deel worden gedekt door specifieke uitkeringen. Voor een klein deel is er sprake van overige taakgebonden inkomsten (bijvoorbeeld verkopen en doorberekeningen). Het deel dat niet door taakgebonden inkomsten wordt gedekt (de netto-uitgaven) komt ten lasten van de algemene middelen. De scan concentreert zich primair op dit deel van de uitgaven.

Om voor een cluster van beleidsterreinen verschillen in netto-uitgaven tussen gemeenten te vergelijken met verschillen in de uitkering uit het gemeentefonds, moet het desbetreffende «onderdeel» uit het verdeelstelsel worden gelicht. Onder Fvw 1984 was het niet mogelijk maatstaven aan beleidsterreinen toe te rekenen. Uitgangspunt voor het verdeelstelsel onder de huidige Fvw is globale kostenoriëntatie. Van uit die achtergrond, en mede met het oog op het onderhoud, is het nieuwe stelsel zo ontworpen dat de algemene uitkering aan groepen van beleidsterreinen kan worden toegerekend. Uiteraard is daarmee niet bedoeld bestedingsrichtingen aan de algemene uitkering te geven. Gemeenten blijven autonoom en verantwoordelijk bij de optimale aanwending van de middelen uit het gemeentefonds, uiteraard wel met inachtneming van mogelijke regelgeving ter zake (bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Algemene bijstandswet).

De confrontatie van de opnames moet zo nodig veranderingen van relatieve verschillen in taakkosten naar voren kunnen halen. Daarbij moet worden getoetst of die veranderingen relevant zijn voor de honorering van structuurkenmerken in het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

Dergelijke veranderingen (autonome wijzigingen van de kostenstructuur) kunnen zeer verschillende achtergronden hebben. Onder meer kunnen de volgende achtergronden worden genoemd.

- Wijzigingen in de samenstelling en/of aard van structuurkenmerken die van invloed zijn op verschillen in kosten; gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de bevolkingsopbouw, de samenstelling van doelgroepen, het grondgebruik, etc.
- Wijzigingen in het volume en/of de prijs van bestaande taken; als voorbeeld kan worden genoemd het areaal wegen dat bij de gemeenten in beheer is en de prijzen van materialen om de wegen te onderhouden.
- Veranderingen in de algemene taakopvatting van gemeenten; bijvoorbeeld wanneer veel gemeenten met algemene middelen kinderopvang faciliteren.
- Technologische veranderingen; bijvoorbeeld automatisering of nieuwe technieken die de kosten van gemeentelijke taken veranderen.
- Rechtelijke uitspraken met consequenties voor de kosten van taken; gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een uitspraak met betrekking tot het recht op leerlingenvervoer of bijzonder bijstand.

Uit de confrontatie van de beelden kunnen in principe de volgende soorten signalen worden afgeleid:

- a) het verdeelstelsel volgt ontwikkelingen in de kostenstructuur naar behoren;
- b) de gewichten of de inrichting van de verdeelmaatstaven schieten mogelijk te kort;
- c) er ontbreken mogelijk relevante structuurkenmerken in het verdeelstelsel.

2.2. Eigenschappen

Tegen de achtergrond van de uitgangspunten voor het verdeelstelsel van de algemene uitkering – globaal, kostengeëorieerd, rekening houden met draagkracht – en tegen de achtergrond van de fasering in het onderhoud, kan een aantal gewenste eigenschappen van de scan worden benoemd.

De scan signaleert

Bij de scan ligt de nadruk op signalering van mogelijk relevante ontwikkelingen. De scan kan aanwijzingen geven voor nader onderzoek in het kader van het periodiek onderhoud. Dit aanvullende onderzoek maakt geen onderdeel uit van de scan, maar maakt wel gebruik van gegevens en bevindingen uit de scan. De scan is met andere woorden facilitair aan de fase van nader onderzoek. Een relevant signaal zal zo nodig in een gerichte onderzoeksopdracht kunnen worden vertaald.

De scan is globaal en representatief

De scan is globaal van karakter. Dit betekent dat de scan zich niet richt op financiële ontwikkelingen bij afzonderlijke gemeenten. De scan richt zich daarentegen op ontwikkelingen bij alle gemeenten te zamen (macro-niveau) en bij typen van gemeenten (meso-niveau). De scan moet op dit meso-niveau een representatief karakter hebben.

De typen gemeenten laten zich soms op voorhand benoemen (bijvoorbeeld centrumgemeenten, plattelandsgemeenten, groeigemeenten en andere). De typen kunnen ook uit de scan naar voren komen. De scan leidt tot een relevant signaal als bij een aantal gemeenten met een bepaald gemeenschappelijk kenmerk vergelijkbare ontwikkelingen worden gesignaleerd.

Gewezen kan worden op het specifieke karakter van de grote steden. Dit

hangt samen met het afwijkende takenpakket waarvoor zij via het gemeentefonds middelen ontvangen en het daarbij aansluitende «eigen» vaste bedrag in de algemene uitkering.

De scan is globaal en gericht op samenhangende taakgebieden

Het kostengeoriënteerde maatstavenstelsel van het gemeentefonds sluit aan bij relevant bevonden structuurverschillen tussen gemeenten. Dit betekent dat bij de scan ontwikkelingen in (netto)uitgaven steeds moeten worden geconfronteerd met relevante ontwikkelingen in structuurkenmerken.

Om deze vergelijking mogelijk te maken moeten de verschillende activiteiten van gemeenten, net zoals bij het onderzoek in het kader van de herziening van het gemeentefonds, worden gegroepeerd naar samenhangende taakgebieden (clusters). Deze indeling heeft overigens niet een statisch karakter. Het kan nodig zijn om de gekozen clusterindeling in de loop der jaren aan te passen – voor omvangrijke – verschuivingen in het takenpakket van gemeenten.

De scan signaleert tijdig

De scan moet leiden tot een tijdige signalering van mogelijk relevante «autonome» ontwikkelingen. Doel is immers om scheefgroei in het verdeelstelsel te voorkomen. Dit betekent dat de scan zoveel mogelijk aansluit bij de meest recent beschikbare rekeningen- en begrotingsgegevens. De betekenis van beschikbare rekeningen- en begrotingsgegevens zal nog nader worden geïllustreerd.

De scan richt zich op exogene factoren

De signalering van de scan richt zich op de effecten van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren. Hiertoe rekenen we de financiële gevolgen van structuurkenmerken of veranderingen daarin en de gevolgen van wettelijke regelingen. Ook kan het gaan om ingrijpende technologische ontwikkelingen met gevolgen voor het uitgavenpatroon van gemeenten. De kracht van de signalering neemt toe naarmate de scan meer in staat is om de betekenis van deze exogene factoren te onderscheiden van «eigen beleid» van gemeenten dat zich in gewijzigde financiële gegevens van gemeenten manifesteert (posterioriteiten/prioriteiten, boekingsverschillen). De scan kan ook worden gebruikt om (beoogde en niet-beoogde) effecten van veranderingen in het takenpakket van gemeenten te traceren.

De scan maakt onderlinge vergelijkingen mogelijk

De scan maakt zoveel mogelijk gebruik van reeds bestaande gegevens (vooral de gegevens uit de begrotingen- en rekeningenstatistieken van het CBS). Deze gegevens moeten in de scan vergelijkbaar worden gemaakt. Vanuit dat oogpunt kunnen uit de scan aanbevelingen voortvloeien ten aanzien van de inhoud en opbouw van de statistieken. Deze aanbevelingen kunnen zich richten op het CBS die de gegevens aggregereert. De aanbevelingen kunnen zich ook uitstrekken tot de aanleverende gemeenten en/of de comptabiliteitsvoorschriften.

De wijze waarop gemeenten uitgaven en inkomsten boeken wordt uiteraard mede bepaald door de geldende comptabiliteitsvoorschriften. Deze voorschriften hebben een tweeledig doel:

- bijdragen aan een goede financiële verantwoordingsprocedure binnen de gemeente;
- faciliteren van vergelijkingen tussen gemeenten.

Met ingang van 1995 zijn de comptabiliteitsvoorschriften integraal herzien (Besluit Stb. 363, 7-6-'94). Daarnaast worden de voorschriften waar nodig aangepast aan ontwikkelingen in de gemeentelijke financiën. Een recent voorbeeld daarvan is de aanpassing in verband met de decentralisatie van de onderwijshuisvesting.

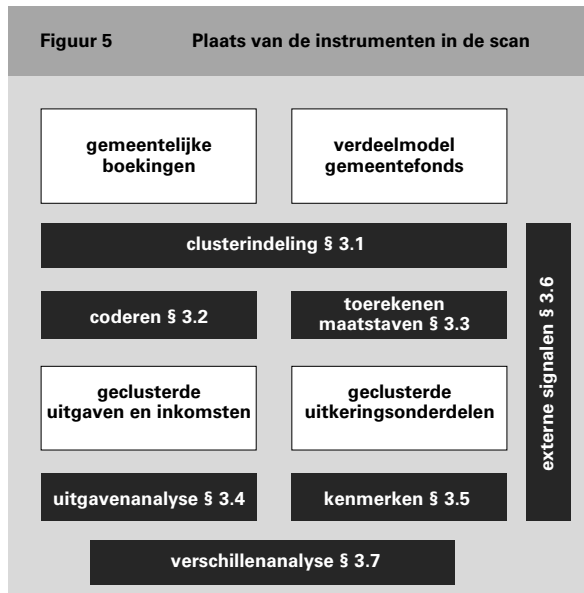
De scan zal zich tot slot zowel richten op een vergelijking tussen typen van gemeenten binnen eenzelfde jaar als op de ontwikkeling in de tijd. Dit soort vergelijkingen (trendanalyses) kan ook op macro-niveau worden bereikt.

2.3. Instrumentarium van de scan

Bij het opbouwen van de scan wordt gebruik gemaakt van de ervaringen uit 1992 bij het onderzoek in het kader van de herziening van het Gemeentefonds. In feite was er toen sprake van een zeer diepgaande scan met een uitgebreide uitgaven- en verschillenanalyse op een steekproef van gemeenten en een uitgebreide terugkoppelingsronde op honderden gemeenten. Op grond van deze uitgaven- en verschillenanalyse zijn in een later stadium financiële ijkpunten ontwikkeld als nieuwe basis voor het herziene stelsel.

De beoogde scan is met het karakter van een signalering veel globaler van opzet dan het onderzoek uit 1992. Wel bevat de destijds gevolgde werkwijze een aantal ingrediënten, die ook nu van betekenis zijn: de gehanteerde clusterindeling, de betekenis van de uitgavenanalyse, de beschikbaarheid van relevante structuurvariabelen en de betekenis van de verschillenanalyse.

In de volgende figuur wordt de plaats van de instrumenten aangegeven in relatie tot de onderdelen van de scan. Daarbij is vermeld het nummer van de paragraaf waarin wij een nadere uitwerking aan de instrumenten geven.



De instrumenten moeten ertoe bijdragen dat de gewenste eigenschappen van de scan zo goed mogelijk naar voren komen. In het volgende overzicht relateren wij de eigenschappen van de scan aan de onderscheiden instrumenten.

Instrumenten	Eigenschappen van de scan
clusterindeling	globaliteit, representativiteit en gericht op samenhangende beleidsterreinen
coderen gegevens	vergelijkbaarheid
uitgavenanalyse	vergelijkbaarheid representativiteit
toerekening verdeelmaatstaven	globaliteit, representativiteit en gericht op samenhangende beleidsterreinen
verzamelen anderen signalen	gericht op exogene factoren
verzamelen structuurkenmerken	gericht op exogene factoren
verschillenanalyse	signaleert tijdig, facilitair voor nader onderzoek

3. Een nadere uitwerking van de instrumenten

Voor de uitwerking van de instrumenten van de scan kan voor een belangrijk deel gebruik worden gemaakt van het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan het huidige gemeentefonds.¹ Hierna refereren wij op verschillende plaatsen aan dit onderzoek («onderzoek uit 1992»).

3.1 De clusterindeling

Bij het onderzoek uit 1992 zijn gemeentelijke taken ingedeeld naar clusters (taakgebieden). Na het doorlopen van verschillende onderzoeksfasen zijn voor een groot deel van deze clusters ijkpunten voor de verdeling opgesteld. In de volgende figuur wordt de gehanteerde clusterindeling weergegeven.



Hierna gaan wij in op de criteria die voor een clusterindeling worden gehanteerd.

Een zo groot mogelijk netto-beslag op de algemene middelen

Hoe breder de samenstelling van de clusters is, des te kleiner is het aantal clusters. Een te groot aantal clusters leidt tot een te gedetailleerde scan, die niet past bij de autonomie van gemeenten ter zake van de aanwending van middelen uit het gemeentefonds.

¹ Insnoeren en uitbuiken; aanzetten tot herijking van de FVW84, Cebeon bv. met medewerking van VB-groep, Amsterdam 1992 en Structuur gerecht; ijkking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW84, Cebeon bv. met medewerking van VB-groep, Amsterdam 1993.

De aanwezigheid van dominante structuurkenmerken

Gemeentelijke taken worden in één cluster ondergebracht wanneer één of meer dezelfde structuurkenmerken een herkenbare invloed op het kostenniveau hebben. In dat geval wordt gesproken van dominante structuurkenmerken. In de vorige figuur zijn de clusters naar een aantal taakvelden geordend. Deze ordening heeft plaatsgevonden vanuit de meest dominante relevante structuurkenmerken: bodemgesteldheid, fysieke structuur, sociale structuur en regionale structuur.

Inhoudelijke samenhang en uitwisselbaarheid;

Bepaalde beleidsdoelen kunnen via verschillende activiteiten worden nagestreefd. Bijvoorbeeld in de sfeer van het welzijnsbeleid kunnen gemeenten zich via uiteenlopende voorzieningen op aandachtsgroepen richten. De onderlinge uitwisselbaarheid van voorzieningen en preferenties van gemeenten leidt tot een uiteenlopende samenstelling van het pakket. Bij de scan zijn alleen de structuurkenmerken achter dit totale pakket relevant en niet de preferentieverschillen voor onderdelen.

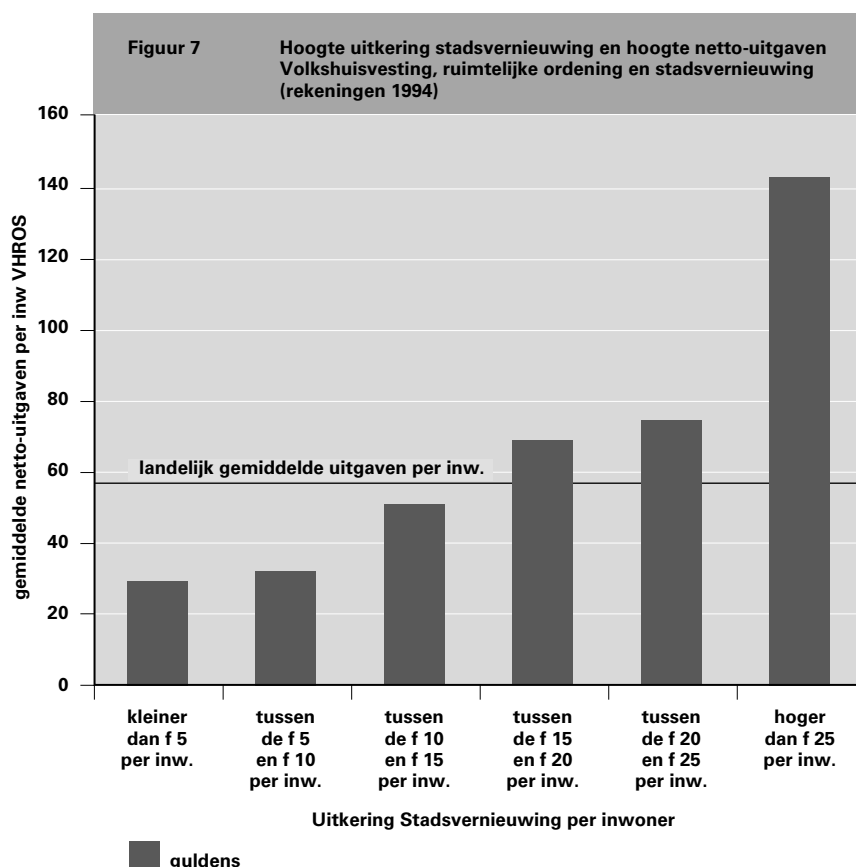
Omwille van de samenhang is het evenmin gewenst om al te brede clusters te vormen. Bij te breed samengestelde clusters gaan achterliggende structuurkenmerken elkaar compenseren en wordt de invloed op uitgavenniveaus van gemeenten vertroebeld.

De relatie tussen hoofd- en nevenactiviteiten;

Vooraf bij areaalgebonden uitgaven kunnen taken op grond van de relatie tussen hoofd- en nevenactiviteiten worden samengevoegd tot een cluster. De aanleg en het onderhoud van wegen kan men als een hoofdactiviteit zien, die gepaard gaat met nevenactiviteiten als de plaatsing van verkeerslichteninstallaties. Gezien de nauwe samenhang tussen hoofd- en nevenactiviteit ligt het voor de hand om ze met elkaar in een cluster onder te brengen. Dergelijke samenhangen lopen ook vaak via organisatorische verbanden. Een goed voorbeeld hiervan is het onderhoud aan parken en groene sportvelden dat veelal door dezelfde gemeentelijke dienst wordt uitgevoerd.

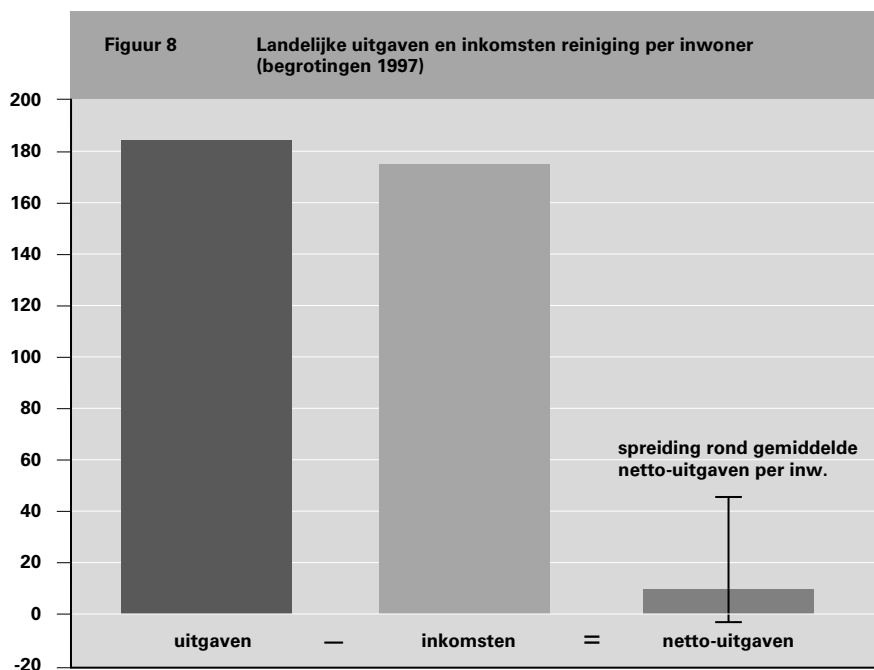
Wettelijke voorschriften en relatie met specifieke uitkeringen;

Sommige activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven zijn dermate bepaald door wettelijke voorschriften, dat dit een overweging vormt om ze in een cluster af te zonderen (beperkte bestedingsvrijheid). Te denken valt aan de bijstandsverlening en de uitgaven aan de sociale dienst. Andere activiteiten zijn minder gereguleerd maar kunnen desalniettemin slechts worden «begrepen» in relatie met specifieke uitkeringen. Een voorbeeld hiervan is stadsvernieuwing. Ter illustratie worden hierna de gemiddelde netto-uitgaven per inwoner (uitgaven geschoond voor specifieke inkomsten) voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROS) tegen een aantal klassen voor de hoogte van de uitkering stadsvernieuwing per inwoner. De figuur laat per groep een duidelijk verband zien tussen de gemiddelde hoogte van de uitkering stadsvernieuwing en de gemiddelde netto-uitgaven voor VHROS. Daarbij moet overigens worden bedacht dat binnen de onderscheiden groepen sprake zal zijn van spreiding rond het groepsgemiddelde.



Relatie uitgaven en eigen inkomsten;

In bepaalde gevallen is er een duidelijk verband tussen de uitgaven voor een gemeentelijke activiteit en het niveau van de eigen (taakgebonden) inkomsten. Voorbeelden zijn de reiniging en de riolering. In dit geval moet het beslag op de algemene middelen in samenhang met de hoogte van de eigen inkomsten worden gescand. In de volgende figuur komt naar voren dat hoewel het beslag op de algemene middelen van het taakveld reiniging relatief gering is, de absolute hoogte van de uitgaven en inkomsten fors is. Daarnaast kan uit de spreiding rond het landelijk gemiddelde worden afgeleid dat de mate waarin de reiniging kosten-dekkend wordt uitgevoerd, verschilt per gemeente.



Dynamische aspecten;

Waar wordt verwacht dat nieuwe (bestuurlijke) ontwikkelingen een verregaande invloed hebben op gemeentelijke uitgaven voor bepaalde activiteiten, kan dit een reden zijn om deze activiteiten in een afzonderlijk cluster onder te brengen. Een voorbeeld hiervan vinden we bij het cluster milieu. Op dit terrein is sprake van dynamische ontwikkelingen zoals intensivering van het milieubeleid en het toepassen van nieuwe technologie.

Wijzigingen van de clusterindeling

De clusterindeling heeft geen statisch karakter. In feite gaat het om een hulpstructuur die afhankelijk is van de stand van zaken bij de gemeentelijke taken en financiën. Daarom kan het van tijd tot tijd nodig zijn de clusterindeling aan te passen.

De aanpassing kan als achtergrond hebben een wijziging in de autonome kostenstructuur of een wijziging in de (bekostigingswijze van) taken. Wanneer het wenselijk is in de scan de effecten van aanpassingen te volgen, dan kunnen daaraan gevolgen verbonden zijn voor de clustersamenstelling. Dit hulpmiddel verbindt zo de scan met de onderhoudsagenda en de inventarisatie van beleidsvoornemens.

Een voorbeeld hiervan is de decentralisatie van de onderwijs-huisvesting. Vóór de decentralisatie zijn de (relatief geringe) gemeentelijke uitgaven voor onderwijs ondergebracht bij het cluster zorg. Om de gemeentelijke uitgaven voor onderwijs na de decentralisatie te kunnen volgen en om de inpassing in het verdeelstelsel te evalueren, is het nodig een apart cluster «onderwijs» te onderscheiden. Een ander voorbeeld ligt op het terrein van de bijstand: wanneer het wenselijk is de financiële effecten van nieuwe maatregelen in samenhang met de verdeling te volgen dan verdient het aanbeveling voor het cluster bijstand een onderscheid te maken in apparaatskosten en uitkeringslasten.

Overigens kan een verandering van de clustersamenstelling ook wenselijk zijn vanwege een cumulatie van taakwijzigingen. Een cluster kan bijvoorbeeld door «aangroei» zo breed worden dat structuurkenmerken niet goed achterhaald kunnen worden.

In verband met mogelijke aanpassingen van de clustersamenstelling is de tijdigheid waarmee beleidsvoornemens worden gesignaleerd van groot belang. Om met een gewijzigde clustersamenstelling bij de uitgavenanalyse rekening te houden moet immers in een vroeg stadium de opdracht aan de gegevensleverancier worden aangepast. Bovendien is het voorstelbaar dat een aanpassing in comptabiliteitsvoorschriften noodzakelijk is. Het kan daarom enige jaren duren voordat een gewijzigde clustersamenstelling werkelijk gehanteerd kan worden in de uitgavenmonitor.

3.2 Verzamelen en coderen van gemeentelijke gegevens

In het kader van de ontwikkeling van de scan hebben wij het CBS opdracht gegeven voor een aantal jaren de gemeentelijke begroting- en rekeningcijfers te rangschikken naar clusters. Het CBS publiceerde al gemeentelijke begrotingen en rekeningen ingedeeld in functies volgens de comptabiliteitsvoorschriften. Het rangschikken van de boekingen naar clusters van beleidsterreinen was voor het CBS echter nieuw. Tussen de beheerders van het gemeentefonds en het CBS is overleg gevoerd over de toedeling van functies volgens de comptabiliteitsvoorschriften aan de onderscheiden clusters. Hiertoe zijn voor de medewerkers van het CBS codeerinstructies opgesteld. Op dit moment zijn de volgende bestanden door het CBS gereed gemaakt:

- begrotingen over 1992, 1994, 1995 en 1997;
- rekeningen over 1992 en 1994.

De scan richt zich op gemeentelijke uitgaven en inkomsten (en het saldo daarvan). Binnen de uitgaven kunnen indien mogelijk een aantal kostensoorten worden onderscheiden: personeelskosten, kapitaallasten, programmakosten, toevoegingen/onttrekkingen reserves.

Bij de inkomsten kunnen de volgende stromen worden onderscheiden:

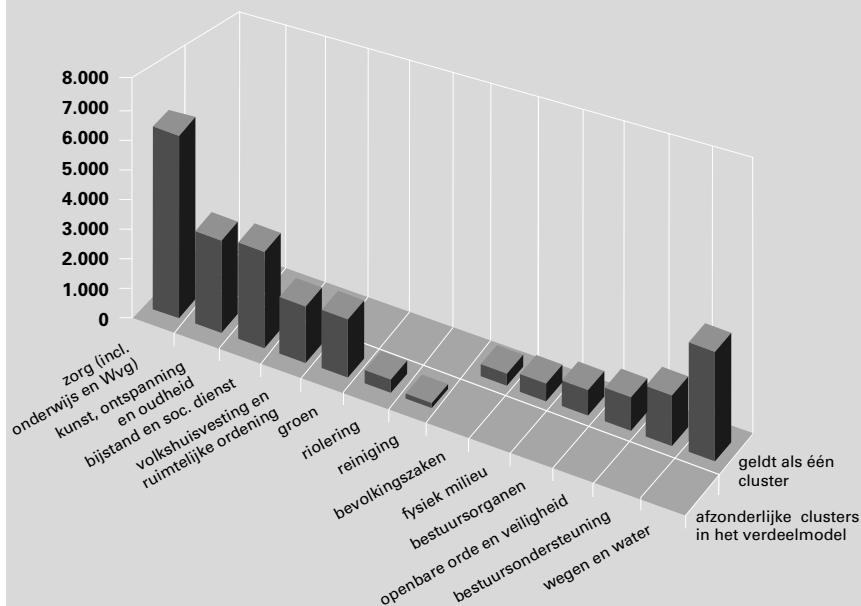
- taakgebonden inkomsten: specifieke uitkeringen, taakgebonden eigen inkomsten;
- algemene inkomsten: uitkering Gemeentefonds;
- inkomsten uit algemene belastingen of vermogens.

Deze soorten zijn nog niet opgenomen in de bestanden van het CBS. Wel is bij het Rijk voor een aantal (grotere) specifieke uitkering op het niveau gemeenten de verdeling bekend. Dit soort gegevens kan worden gekoppeld aan de CBS-bestanden. Per gemeente kunnen in de bestanden van het CBS de volgende cijfers worden benaderd: bruto-uitgaven, inkomsten en netto-uitgaven.

Het CBS heeft een start gemaakt met het project «Elektronische gegevensaanlevering financiën lagere overheden» (EFLO). In de komende jaren zullen hierdoor rekeninggegevens voor steeds meer gemeenten snel beschikbaar komen. De schaduwkant van het project is dat het CBS de eerste 3 jaren door capaciteitsproblemen beperkt in staat is rekeninggegevens voor de scan te verzamelen en te groeperen. In de volgende figuur wordt een overzicht gegeven van de totale netto-uitgaven volgens de begrotingen over 1997, zoals die door het CBS naar de clusters zijn gecodeerd.

Figuur 9

**Gemeentelijke netto-uitgaven, begrotingen 1997
ingedeeld naar clusters (bedragen in miljoenen gulden)**



Het bedrag dat is opgenomen in het cluster bestuursondersteuning heeft voor een groot deel betrekking op apparaatskosten die bij de overige clusters horen. In paragraaf 5.3 wordt hierop nader ingegaan.

Verschillen begroting en rekening

Een belangrijke vraag is of scan moet worden gebaseerd op begrotingen, op rekeningen dan wel op beide. Een voordeel van begrotingen is de actualiteit van het materiaal. Aan een analyse op basis van begrotingen kleven echter ook nadelen. Begrotingscijfers hebben het karakter van ramingen. Hierdoor moeten de gemeentelijke cijfers met enige voorzichtigheid worden geanalyseerd. Bovendien wordt hierdoor de vergelijkbaarheid geringer. Er bestaan immers verschillen tussen gemeenten in de wijze van ramen. Bovendien zijn in begrotingen vaak stelposten opgenomen die niet goed over de clusters kunnen worden verdeeld.

Cijfers uit gemeentelijke rekeningen zijn realisaties en daarom beter tussen gemeenten vergelijkbaar. Een nadeel van rekeningcijfers is echter dat de cijfers minder actueel zijn. Bovendien zijn (geclusterde) rekeningstatistieken van het CBS pas na de afronding van het project EFLO volledig operationeel.

Wij zullen voor de scan zoveel mogelijk uitgaan van begrotingscijfers én rekeningcijfers.

3.3 De uitgavenanalyse

Bij de uitgavenanalyse is de vergelijkbaarheid van gemeentelijke uitgaven en inkomsten van belang. De vergelijkbaarheid wordt in eerste instantie bepaald door de mate van uniformiteit waarmee gemeenten kosten op de verschillende functies boeken. Wanneer sprake is van grote verschillen, dan kunnen binnen de geclusterde uitgaven vertekeningen optreden. In dit verband zijn de volgende ervaringen relevant.

Toerekening van het ambtelijk apparaat

De ervaring leert dat gemeenten op uiteenlopende wijzen kosten voor algemene ondersteuning boeken. Sinds de wijziging van 1995 moeten volgens de comptabiliteitsvoorschriften apparaatskosten volledig aan de functies worden toegerekend. Deze bepaling vergroot in principe de vergelijkbaarheid. Wel is het zo dat verschillende gemeenten op de functie bestuursondersteuning ook apparaatskosten boeken die op andere functies betrekking hebben. Het zuiveren van niet aan functies toegedeelde apparaatskosten vergde in het onderzoek uit 1992 een grote inzet van capaciteit. De afgelopen jaren is er een afname bij gemeenten te constateren van dergelijk gebruik van de functie (zie ook hoofdstuk 5).

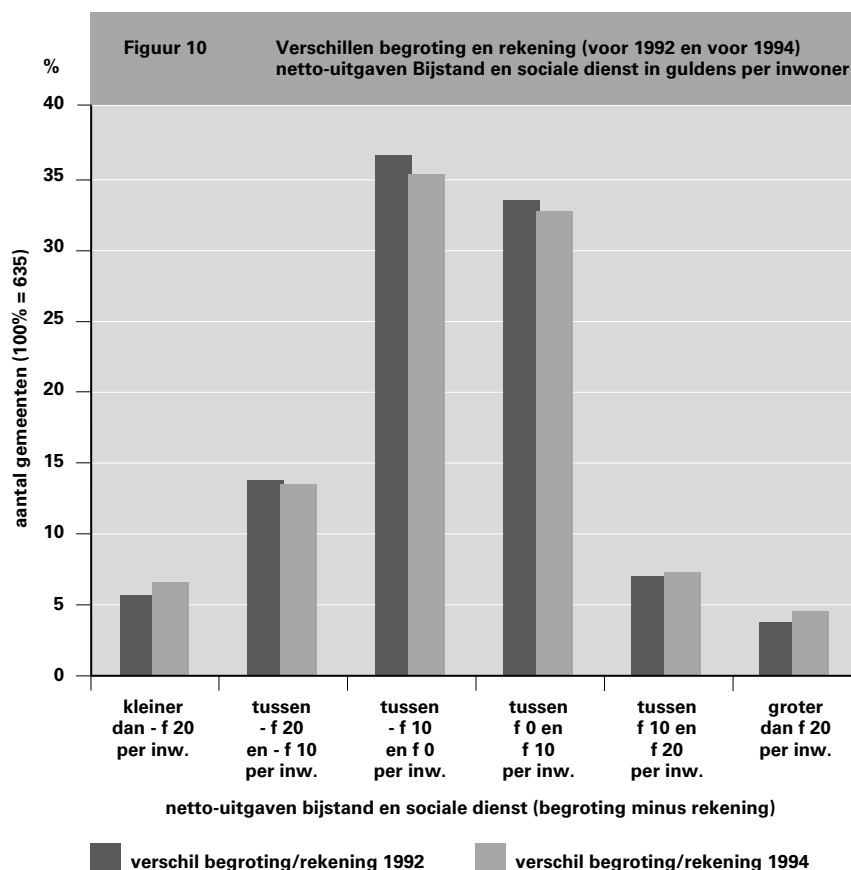
Toerekening aan beleidsvelden

Ook binnen de comptabiliteitsvoorschriften bestaan mogelijkheden om soortgelijke kosten op verschillende plaatsen te boeken. Hierdoor ontstaan boekingsverschillen tussen gemeenten die van invloed kunnen zijn op de scan (bijvoorbeeld de afbakening tussen sociale dienst en welzijn).

De uitgavenanalyse levert informatie op over de mate waarin de gecodeerde gegevens vergelijkbaar zijn. Op basis van deze informatie kunnen verschillende stappen worden ondernomen:

- aanpassen van het bestand (bv. verwijderen onzuivere waarnemingen);
- aanpassen van de gegevens (hiervoor moet worden teruggekeerd naar de gemeentelijke begroting of rekening).

Een uitgavenanalyse op begrotingen en rekeningen van eenzelfde jaar kan nuttige informatie opleveren voor bijvoorbeeld een scan op basis van begrotingen. In de volgende figuur zijn de verschillen tussen begroting en rekening (elk van de jaren 1992 en 1994) voor het cluster Bijstand en sociale dienst weergegeven in guldens per inwoner. Op de verticale as is het percentage gemeenten weergegeven (100% komt overeen met 635 gemeenten). Op de horizontale as zijn de gemeenten ingedeeld naar de afstand tussen de begrotingen en de rekening. Een verschil van – f 20 per inwoner wil zeggen dat de gemeente bij de begroting per inwoner de netto-uitgaven f 20 te laag raamde.



De figuur laat zien dat gemeenten (in 1992 en 1994) redelijk goed in staat waren de netto-uitgaven voor Bijstand en sociale dienst te ramen. Ongeveer 90% van de gemeenten zaten er in hun begrotingen niet meer dan plus of min f 20 per inwoner naast ten opzichte van de realisaties. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat bij een analyse van uitgaven voor bijstand op begrotingsbasis rekening moet worden gehouden met een marge van +/- f 20 per inwoner.

3.4 Het toerekenen van verdeelmaatstaven aan clusters

Wanneer de verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten eenmaal volledig aan de onderscheiden clusters kunnen worden toegerekend, kan de toerekening door middel van een voortschrijdende boekhouding bij worden gehouden. Toevoegingen en uitnamen vinden immers cluster-gewijs plaats. Voor elk verdeelcluster kunnen daarom wijzigingen in de uitkeringen worden bijgehouden. Met ingang van 1997 rangschikken wij mutaties van de algemene uitkering naar de clusters van het verdeel-model. Bij nieuwe mutaties moet steeds de vraag worden gesteld wat implicaties zijn voor de clusteropbouw en op welke wijze de desbetreffende uitgaven in de gemeentelijke begrotingen/rekeningen wordt opgenomen. Voor de verschillenanalyse moeten immers de clusters binnen het verdeelmodel kunnen worden vergeleken met de clusters van gemeentelijke uitgaven.

3.5 Beschikbaarheid structuurvariabelen

In de scan worden uitgaven van gemeenten geconfronteerd met de

werking van het verdeelstelsel en de structuurvariabelen daarbinnen. De beschikbaarheid van deze variabelen is dus uitermate relevant.

Bij de scan moet onderscheid worden gemaakt tussen de afzonderlijke clusters en de het «verzamelcluster» van het gemeentefonds. Voor het grootste deel van de clusters (ongeveer tweederde deel) van de gemeentelijke uitgaven zijn in het kader van de herziening van het gemeentefonds financiële ijkpunten ontwikkeld, die als basis voor de herziening hebben gefungeerd. Voor de desbetreffende clusters zijn op basis van deze ijkpunten (per cluster) structuurvariabelen in het verdeelmodel gehonoreerd. Deze verdeelmaatstaven en hun gewichten zijn bekend en beschikbaar. De beschikbare gegevens sluiten aan op de peildata die in het verdeelstelsel worden gehanteerd. De uitgavenontwikkeling kunnen worden vergeleken met de volumina en gewichten van de desbetreffende maatstaven.

Een groot voordeel van de scan ten opzichte van het onderzoek in 1992 is dat de relevante structuurvariabelen nu bekend zijn, terwijl het in 1992 juist ging om een zoekproces naar de herziening van de (structuur)-variabelen van het gemeentefonds.

Dit geldt niet voor de volgende clusters:

- bevolkingszaken;
- fysiek milieu;
- bestuursorganen;
- bestuursondersteuning;
- openbare orde en veiligheid;
- wegen en water.

De genoemde clusters zijn als één verzameling in het verdeelmodel opgenomen en kunnen afzonderlijk niet eenduidig aan de verdeelmaatstaven worden gekoppeld. Voor de verdeling binnen het gemeentefonds is voor deze verzameling geen nieuw ijkpunt opgesteld, nadat was geconstateerd dat de oude verdeling voldoende op de kostenstructuur aansloot.

Voor het totaal van genoemde clusters kan wel een globale vergelijking worden gemaakt met het deel van het gemeentefonds (met de bijbehorende maatstaven) dat aan de desbetreffende beleidsterreinen is toegerekend. Het is bijvoorbeeld nu nog niet mogelijk aan te geven voor welk deel de maatstaven (waaronder bodemgesteldheid, oppervlakte bebouwd, woonruimten) geacht worden de kostenstructuur van openbare orde en veiligheid te volgen en voor welk deel de kostenstructuur van het cluster wegen en water.

In de toekomst is een uitsplitsing binnen het verdeelmodel nodig ten einde de verdeling in de scan te kunnen bewaken. Wij streven ernaar een dergelijke uitsplitsing in het volgende POR te presenteren.

3.6 Andere signalen over de gemeentelijke kostenstructuur

In de komende jaren zal bij het scannen ook gebruik kunnen worden gemaakt van exogene signalen die kunnen worden ontleend aan onderzoeken die niet onder verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders zijn uitgevoerd. Als voorbeelden van dergelijke onderzoeken kunnen worden genoemd het onderzoek in het kader van de financiële verhouding voor de stadsprovincie Rotterdam, een groot aantal gemeentelijke financiële doorlichtingen (micro-scan's), onderzoek naar de relatie tussen de herziening van de Fvw-1984 en stedelijke knooppunten en ervaringen ten aanzien van specifieke uitkeringen. Uiteraard worden dergelijke signalen serieus genomen. Zo heeft het advies van de Raad voor

gemeentefinanciën over wegen en water geleid tot een nader onderzoek in het kader van het onderhoud gemeentefonds.

Daarnaast zijn worden er op tal van beleidsterreinen onderzoeken uitgevoerd die relevant kunnen zijn voor het signaleren van verschillen tussen gemeenten in kosten. Onder meer kunnen worden genoemd: onderzoeken in het kader van de uitvoering van de Bijstandswet, onderzoeken in het kader van verkeer en vervoer, etc.

3.7 De verschillenanalyse

Bij de scan gaat het evenals in 1992 om het traceren en «verklaren» van gevonden verschillen tussen uitgaven en structuurindicatoren/verdeelmaatstaven voor alle gemeenten tezamen (macro-niveau) of voor groepen van gemeenten (meso-niveau). Per cluster kan daarbij voor verschillende soorten groepen van gemeenten worden gekozen, in aansluiting op de belangrijkste kenmerken voor het taakgebied. Zo kan bijvoorbeeld voor het cluster Bijstand en sociale dienst worden uitgegaan van groepen gemeenten die van elkaar verschillen in sociale structuurkenmerken, voor een cluster Wegen en water liggen groepen op basis van fysieke structuurkenmerken voor de hand.

De grootste verschillen tussen de scan en het onderzoek van 1992 hangen samen met het doel en de mate van diepgang. Bij het onderzoek van 1992 was de verschillenanalyse bedoeld om nieuwe kosten-gerelateerde structuurkenmerken op het spoor te komen ter vervanging van een stelsel van indicatoren, waarvan was aangetoond dat daarmee een scheve verdeling was ontstaan.

De huidige scan heeft een veel beperkter doel en kan daardoor ook minder diep zijn: de structuurvariabelen waarmee de gevonden uitgaven moeten worden vergeleken zijn nu bekend. Hoofddoel is nu om te signaleren of de uitgaven van gemeenten globaal blijven aansluiten bij de werking van het verdeelstelsel. Pas als daarin op macro- en meso-niveau belangrijke veranderingen/afwijkingen worden geconstateerd, is er vanuit de scan reden om naar aanvullende verklaringen te zoeken.

Daarbij zijn een groot aantal ervaringen van belang bij het interpreteren van uitgavenverschillen.

- Tussen taakgebieden kan er sprake zijn van een bepaalde verwevenheid of uitwisseling in aansluiting op gemeentelijke voorkeuren.
- Bepaalde taakgebieden kennen tussen verschillende jaren bij individuele gemeenten een grote mate van dynamiek.
- Bepaalde taakgebieden zijn harder dan andere. Een dergelijke hardheid kan zijn oorsprong vinden in wettelijke voorschriften/regelgeving, maar ook vanuit het standaardpakket aan dienstverlening/voorzieningen dat van een gemeente «normaal gesproken» wordt verwacht. Voor hardere taakgebieden zijn er tegen deze achtergrond relatief minder vrijheidsgraden voor gemeenten om sterk afwijkende uitgavenniveaus te realiseren dan voor minder harde.
- Eigen beleidsmarges van gemeenten leiden altijd tot afwijkingen in het uitgavenpatroon ten opzichte van de gemiddelde norm. Dit geldt des te sterker naarmate beleidsterreinen minder hard zijn. Dergelijke uitgavenverschillen zijn «normaal» tussen afzonderlijke gemeenten en zijn bij het scannen dus geen signaal voor nadere aandacht.

Samenvattend kan worden gesteld dat de «scanbaarheid» van clusters afhangt van de volgende hoofdthema's:

- de mogelijkheid om een cluster in het verdeelstelsel te benaderen en de ontwikkeling van de structuurkenmerken te volgen;

- de mogelijkheid om de ontwikkeling van de feitelijke (netto-)uitgaven te volgen;
- de vraag in hoeverre er op grond van gevonden patronen reeds in een vroegtijdig stadium eenduidige signalen uit de scan kunnen worden verkregen.

4. Scannen vanaf 1997: ontwikkelen en inhalen

Een vergelijking van het verdeelmodel dat is opgenomen in de Fvw met de ontwikkelingen in de gemeentelijke kostenstructuren is nieuw. Voor een volledige werking van de scan is er wat dat betreft sprake van drie aandachtspunten:

- de aansluiting tussen het onderzoek uit 1992 en het startjaar 1997 voor wat betreft de clusterindeling;
- de infrastructuur in termen van gegevensverzamelingen (met name het CBS), kennis en ervaring wordt verder ontwikkeld;
- de komende vier jaar worden gekenmerkt door trapsgewijze veranderingen in verband met de invoering van het nieuwe verdeelstelsel, na die periode zullen nieuwe signalen uitkristalliseren.

In paragraaf 5.1 worden toevoegingen voor taken uit de periode 1992–1997 geïnventariseerd. Omvangrijke toevoegingen die de komende jaren in de scan aandacht behoeven worden apart behandeld. Daarbij wordt zowel naar de betekenis voor de clusterindeling van het verdeelmodel gekeken als naar de gegevens over gemeentelijke uitgaven. De paragraaf sluit af met de clusterindeling van het verdeelmodel voor 1997.

Voor de verdere ontwikkeling van de benodigde infrastructuur worden de instructies aan het CBS en de geleverde gegevensverzamelingen geëvalueerd. Het gaat daarbij vooral om de mate waarin zowel binnen één jaar als tussen jaren homogeniteit van de gegevens kan worden verkregen. Vergelijkbaarheid van de gegevens over jaren heen is van belang voor het opstellen van trendanalyses. Per jaar zal mogelijk de opdracht aan het CBS moeten worden aangepast aan de ontwikkelingen in de scan-instrumenten. Mogelijk is het ook in dit verband nodig een wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften door te voeren. In paragraaf 5.3 wordt een aantal ontwikkelingen in de wijze waarop gemeenten uitgaven toerekenen geïllustreerd.

Bij het verder ontwikkelen en toepassen van de scan moet worden bedacht dat in de eerste jaren signalen zullen worden opgevangen die samenhangen met beoogde effecten door de herziening van het gemeentefonds per 1997. De eerste jaren zal het oppikken van relevante signalen van scheefgroei worden bemoeilijkt omdat ze samengaan met de beoogde effecten van de herziening. Pas als deze effecten na enige jaren zijn uitgekristalliseerd kunnen veranderingen meer eenduidig worden geïnterpreteerd. De jaren waarin het nieuwe verdeelmodel wordt ingevoerd zullen moeten worden benut om de scan goed voor te bereiden.

Overigens zullen altijd in bepaalde mate beoogde veranderingen worden gemeten. Regelmatig worden er immers taken aan het gemeentefonds worden toegevoegd (of uitgenomen), wat zijn neerslag heeft op gemeentelijke uitgavenpatronen.

Bij de geleidelijke invoering van de herverdeling komt nog dat een aantal onderdelen die verbonden zijn aan de «oplevering» van het nieuwe stelsel zich bevinden in de fase van nader onderzoek of aanpassing. Voorbeelden hiervan zijn: de maatstaf bodemgesteldheid, de maatstaf oppervlak bebouwd en de maatstaf laag inkomen. Invoering van de eerste

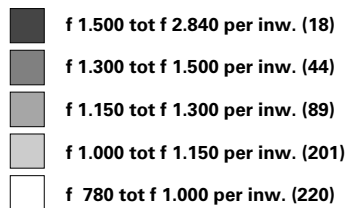
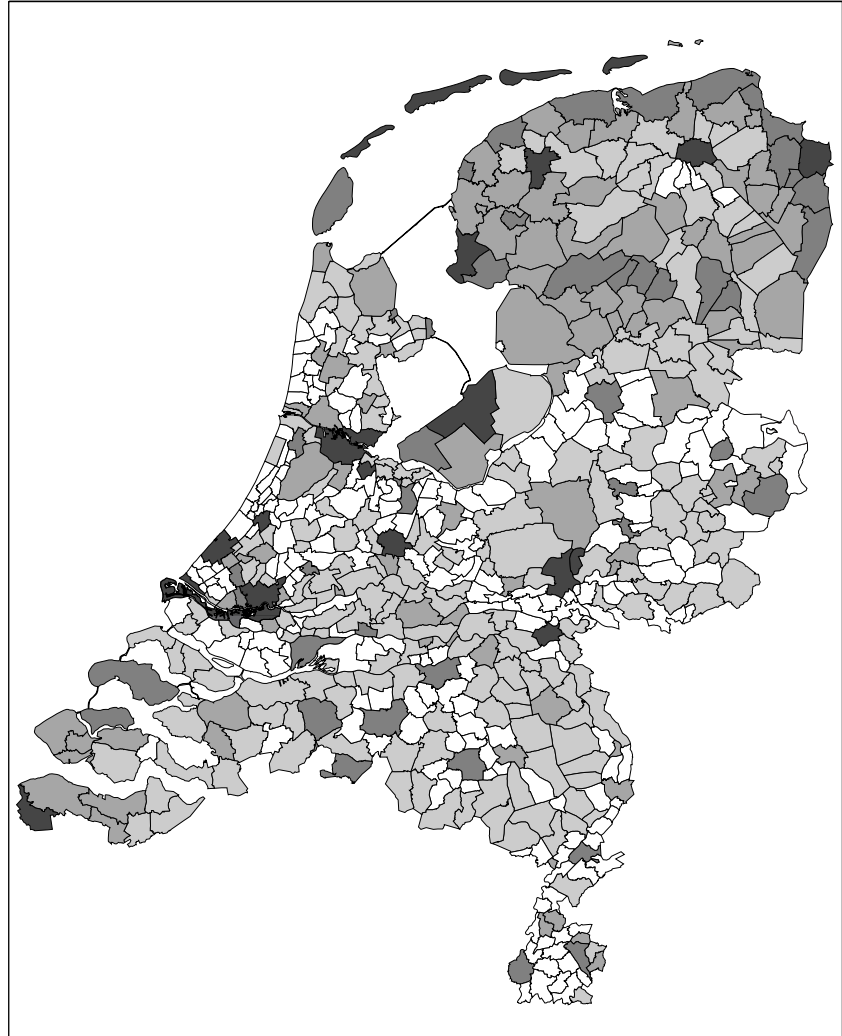
twee maatstaven kan er toe leiden dat een aantal clusters die nu in het verdeelmodel zijn samengevoegd afzonderlijk kunnen worden benaderd in de scan. De ontwikkeling in de vastgestelde verdeling kan dan per cluster worden vergeleken met de ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven op de desbetreffende beleidsterreinen.

Wanneer globaal naar de verdeling van de algemene uitkering over 1997 per inwoner wordt gekeken, komen de patronen van het nieuwe verdeelstelsel naar voren. In de volgende figuur kunnen centrum-gemeenten van randgemeenten worden onderscheiden (één van de hoofdkenmerken van het nieuwe stelsel). Deze patronen zullen de komende jaren nog sterker worden wanneer de suppletie-uitkering in belang afneemt.¹

¹ Uit de figuur komt overigens ook naar voren dat gemeenten met een groot oppervlak en een lage bevolkingsdichtheid logischerwijs relatief veel uitkering per inwoner ontvangen (areaalgebonden maatstaven van de algemene uitkering zijn per inwoner hoog).

Figuur 11

**Algemene uitkering 1997 (inclusief suppletie-uitkering),
per inwoner**



5. Een schets van signalen/ontwikkelingen sedert het onderzoek uit 1992

Om aansluiting te krijgen tussen het onderzoek uit 1992 en 1997, het startjaar van de scan, wordt stil gestaan bij de ontwikkelingen in de algemene uitkering, in de uitgaven en inkomsten van gemeenten en in de wijze waarop de financiële gegevens zijn verwerkt. In dit hoofdstuk worden deze ontwikkelingen geïnventariseerd. Daarmee wordt een basis gelegd waarop de scan de komende jaren verder kan worden ontwikkeld.

Daarnaast wordt een aantal signalen uit andere bronnen verzameld die de komende jaren in de scan kunnen worden getoetst.

5.1 Toevoegingen gemeentefonds 1992–1997

Sedert het onderzoek uit 1992 is een aantal substantiële taken aan het gemeentefonds toegevoegd, bijvoorbeeld de bijzondere bijstand, WVG, WHW, huisvestingskosten onderwijs. Deze ontwikkelingen zijn van belang voor de opbouw van de scan vanaf 1997. In de eerste plaats wordt de clusterindeling uit het onderzoek van 1992 geactualiseerd voor deze ontwikkelingen. Daarbij worden ook de maatstaven en gewichten per cluster geactualiseerd tot het beeld dat met ingang van 1997 is gerealiseerd. Op deze wijze kan vanaf 1997 met de scan worden begonnen op een wijze die consistent is met de opzet van het onderzoek uit 1992. In de tweede plaats hebben de taakontwikkelingen in het gemeentefonds gevolgen voor de wijze waarop de gemeenten de desbetreffende uitgaven boeken. Daarom wordt stil gestaan bij de vraag waar de uitgaven van de desbetreffende taak terecht komen na aanpassing van het gemeentefonds. De toevoeging in verband met de WVG wordt bijvoorbeeld in het verdeelmodel toegerekend aan het cluster Zorg.

In de volgende tabel wordt een overzicht van de mutaties in de algemene uitkering gegeven over de periode 1992–1997. De mutaties zijn geordend naar de clusters, omvangrijke wijzigingen zijn afzonderlijk vermeld.

Tabel 1; groei clusters in verband met taakwijzigingen en/of wijzigingen in de bekostigingswijze van taken, periode 1992–1997 (in miljoenen guldens)

	1992	1993	1994	1995	1996	1 997	totaal '92-'97
bijstand en sociale dienst	215,3	80,3	– 14,5	68,3	42,4	148,3	540,1
<i>bijzondere bijstand</i>	<i>216,7</i>				<i>45,0</i>	<i>50,0</i>	
<i>overig</i>	<i>– 1,4</i>	<i>80,3</i>	<i>– 14,5</i>	<i>68,3</i>	<i>– 2,6</i>	<i>– 98,3</i>	
kunst en ontspanning							
zorg	6,2	119,1	674,6	425,9	379,8	1 724,4	3 330,0
<i>wet gehandicaptenvoorzieningen (Wvg)</i>		<i>113,0</i>	<i>672,4</i>	<i>425,9</i>	<i>183,5</i>	<i>1,6</i>	
<i>d.i. onderwijshuisvesting</i>						<i>1 739,2</i>	
<i>overig</i>	<i>6,2</i>	<i>6,1</i>	<i>2,2</i>		<i>196,3</i>	<i>– 16,4</i>	
oudheid	– 0,6	– 0,6	– 0,6	– 1,3	– 1,6	– 2,6	– 7,3
groen	–	–	–	–	–	–	
reiniging	–	–	–	–	–	–	
riolering	–	–	–	–	–	–	
volkshuisvesting, r.o. en stadsvernw.	11,0	– 2,8	– 1,0	–	–13,6	–	20,8
verzamelcluster (wegen & water; openbare orde en veiligheid; bestuursondersteuning; bestuursorganen en fysiek milieu)	12,5	429,1	5,6	– 0,3	– 0,4	0,9	447,4
<i>herziening wegenbeheer</i>	–	<i>428,2</i>	–	–	–	–	
<i>overig</i>	<i>12,5</i>	<i>0,9</i>	<i>5,6</i>	<i>– 0,3</i>	<i>– 0,4</i>	<i>0,9</i>	

Uit de tabel komt een aantal omvangrijke taakwijzigingen naar voren. Voor dergelijke toevoegingen zal in de toekomst in een vroeg stadium op de inrichting van de scan worden geanticipeerd (zie onderdeel IV van dit rapport).

Met name de omvang van het cluster Zorg is fors toegenomen (meer dan f 3 miljard). Het gaat daarbij in hoofdzaak om de toevoeging in

verband met de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en de toevoeging in verband met de decentralisatie van de onderwijs-huisvesting.

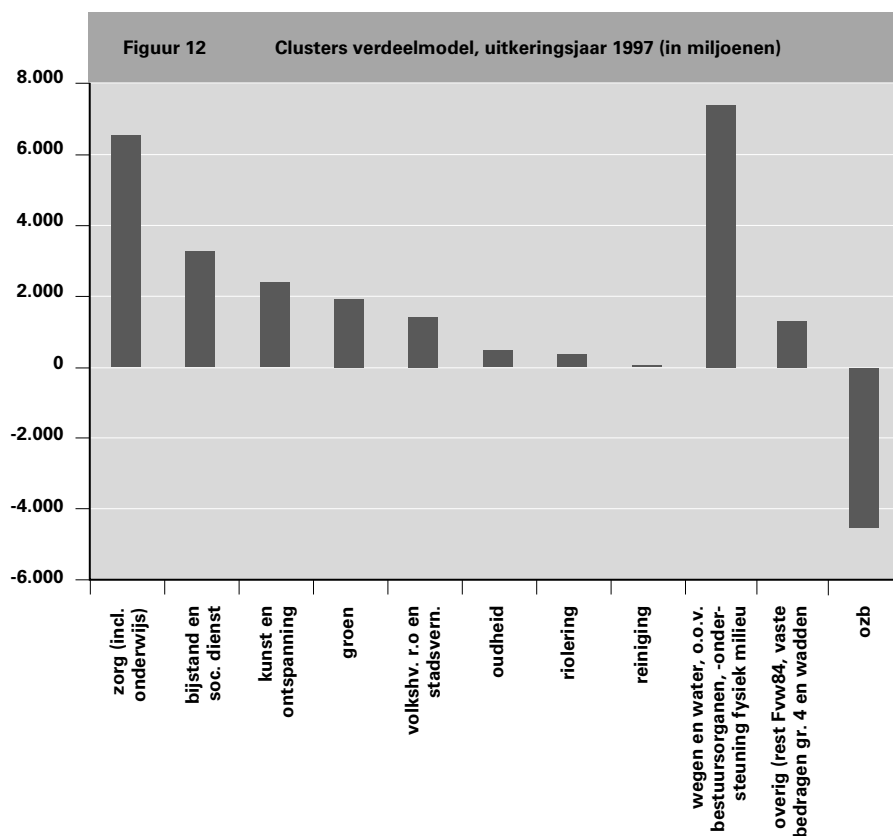
De toevoeging in verband met de Wvg is verdeeld door een bedrag per inwoner. Daarbij is aangekondigd de komende jaren te monitoren of deze verdeling wel bij de kostenstructuur aansluit. In dat kader is aan het SGBO opdracht gegeven een onderzoek te verrichten. Bij de scan van het cluster Zorg in de komende jaren maken wij gebruik van de resultaten van dit onderzoek.

De toevoeging in verband met de decentralisatie van de onderwijs-huisvesting geeft aanleiding de clusterindeling te heroverwegen. Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Onderwijshuisvesting is aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven-verschillen voor onderwijs. De decentralisatie heeft reeds tot een wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften geleid, waardoor het in de toekomst mogelijk is de relevante netto-uitgaven te aggregeren. Voor het volgende POR streven wij ernaar binnen het verdeelmodel een scheiding tussen het cluster Zorg en Onderwijs aan te brengen. Delen van het cluster Zorg binnen het verdeelmodel hadden vóór de decentralisatie reeds een relatie met uitgaven voor onderwijs. Voor de scan van het cluster Onderwijs zal de komende jaren worden aangesloten bij de Onderwijs monitor waarover de staatssecretaris van Onderwijs de Kamer in september bericht.

Voor de bijzondere bijstand is cumulatief een groot bedrag aan het gemeentefonds toegevoegd. Op dit beleidsterrein worden ook de komende jaren intensivering voorzien. In dat verband is onze inspanning erop gericht ontwikkelingen in de gemeentelijke apparaatskosten voor bijstand in de scan te kunnen volgen.

Tot slot is in 1992 een fors bedrag aan het gemeentefonds toegevoegd in verband met de herziening van het wegenbeheer en de beëindiging van de WUW. De toename vergroot de wenselijkheid om binnen het verdeel-model een cluster wegen en water te onderscheiden.

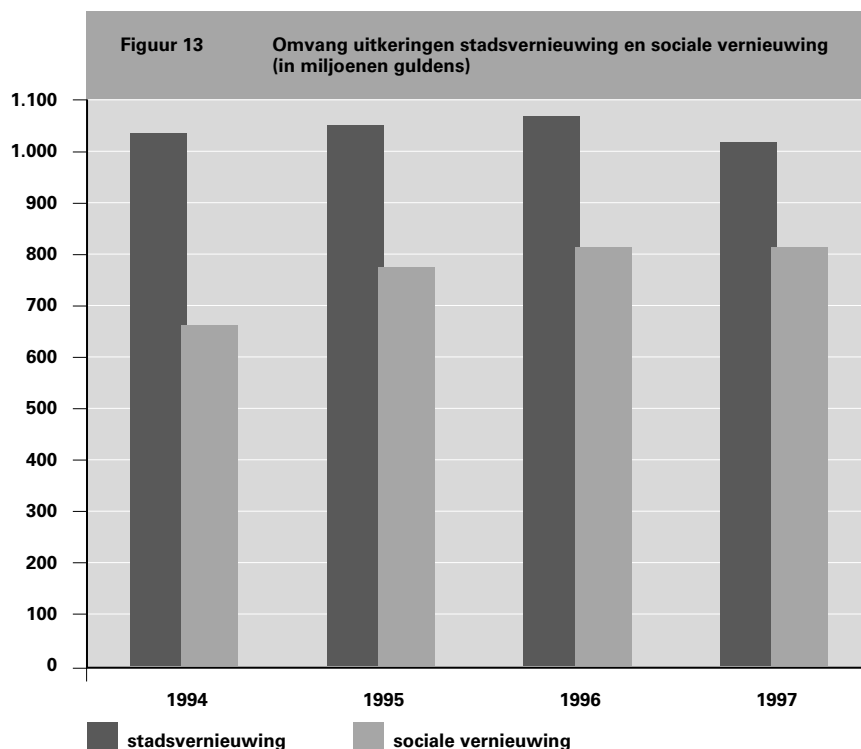
Rekening houdend met de toevoegingen over de periode 1992 tot en met 1997 ziet de huidige clusterindeling van het verdeelmodel er als volgt uit.



De bedragen die zijn opgenomen onder «overig» zijn niet toe te delen aan de afzonderlijke clusters. Onder meer worden de vaste bedragen voor de vier grootste gemeenten hieronder gerekend. Deze bedragen zijn bedoeld als compensatie voor uitgaven op verschillende niet aangeduide clusters.

5.2 Ontwikkelingen in de taakgerelateerde inkomsten

Binnen bepaalde clusters is sprake van een sterke relatie tussen netto-uitgaven en brede doeluitkeringen. Bij het scannen is deze relatie relevant. Voorbeelden zijn het stadsvernieuwingsfonds en de middelen voor sociale vernieuwing. Op deze terreinen kan een hoge mate van interactie worden waargenomen tussen de verschillende bekostigingsvormen. Het bereik van de bekostigingsvormen vertoont met andere woorden overlap. Om verschillen in gemeentelijke netto-uitgaven te analyseren moet daarom rekening worden gehouden met mogelijke aspecten van samenhang, uitwisseling en substitutie. In de volgende figuur wordt de ontwikkeling van de genoemde brede doeluitkeringen weergegeven.



De verdeling van de brede doeluitkering stadsvernieuwingsuitkering is rechtstreeks verbonden met het cluster volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing in het verdeelmodel van het gemeentefonds. Het normatieve uitgangspunt binnen het verdeelmodel is dat gemeenten voor 20% van de specifieke uitkering uitgaven bekostigen uit algemene middelen. Vanuit die achtergrond is er alle reden de doeluitkering te betrekken in de scan.

Voor wat betreft de uitkering sociale vernieuwing liggen de aandachtspunten vooral op het vlak van de gemeentelijke boekingen. Door de brede inzetbaarheid is het moeilijk vanuit de gemeentelijke begrotingen en rekeningen de uitkering als taakgerelateerde inkomsten te traceren. Een aantal gemeenten beschouwt de brede doeluitkering als algemene middelen. In de scan sluiten wij aan bij de bestuurlijke besluitvorming door de uitkering als inkomsten te zien voor het gehele cluster zorg.

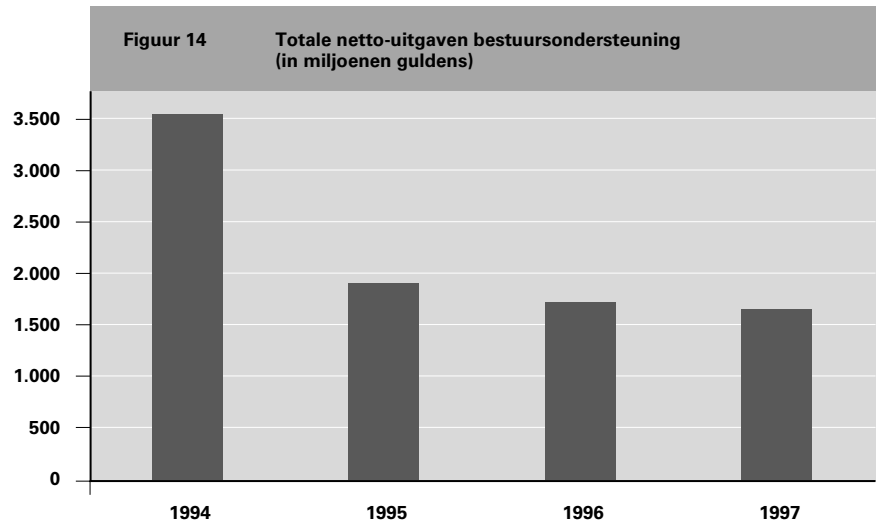
5.3 Ontwikkelingen in de wijze waarop gemeenten kosten toerekenen

De comptabiliteitsvoorschriften zijn met ingang van 1995 gewijzigd. Daar zal bij het interpreteren van uitgavenpatronen van gemeenten rekening mee moeten worden gehouden. Anderzijds zal in relatie tot de scan steeds moeten worden afgevraagd of een nadere aanpassing van de comptabiliteitsvoorschriften nodig is. Voor de scan van het cluster Bijstand en sociale dienst kan het bijvoorbeeld nodig zijn een onderscheid te maken in uitkeringslasten en apparaatskosten.

De wijziging met ingang van 1995 ter zake van het boeken van algemene apparaatskosten ondersteunt de scanwerkzaamheden. Op de functie bestuursondersteuning behoren nu alleen uitgaven te worden geboekt voor het ambtelijk apparaat dat de bestuursorganen bij de uitoefening van hun algemeen bestuurlijke taken ter zijde staat. Kosten

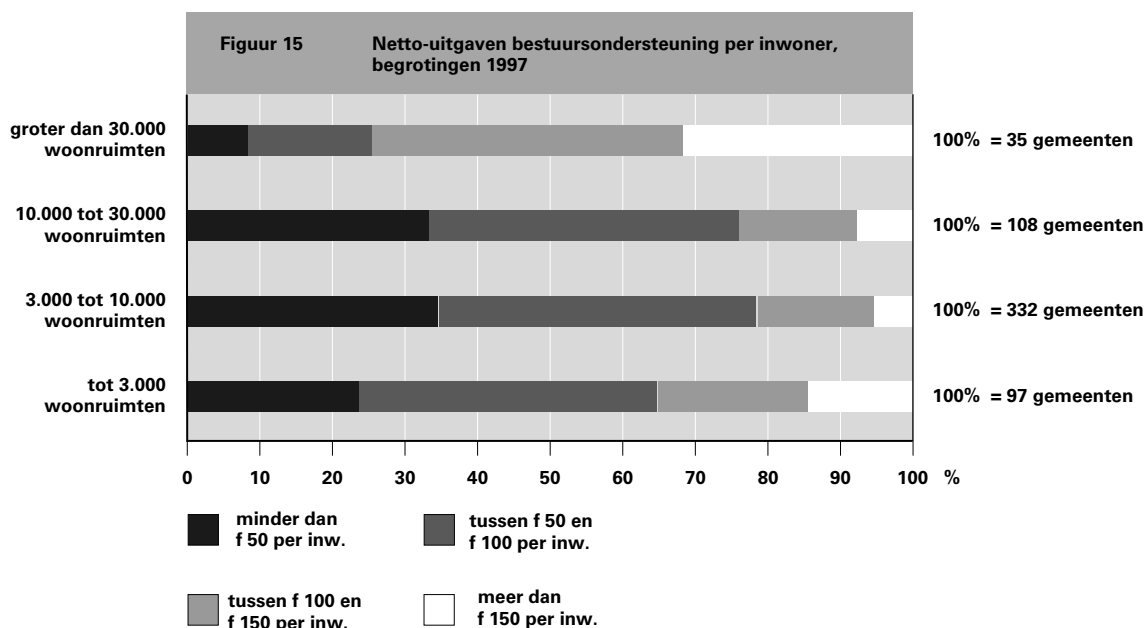
van centrale bestuursdiensten moeten worden doorberekend aan de onderscheidene functies. Hierdoor worden de gemeentelijke netto-uitgaven binnen de onderscheiden clusters beter vergelijkbaar.

In de volgende figuur wordt de landelijke ontwikkeling van de netto-uitgaven op de desbetreffende functie weergegeven. In 1994 werden conform de toen geldende comptabiliteitsvoorschriften burgerzaken en bestuursondersteuning op dezelfde functie geboekt.



Uit de figuur komt duidelijk de wijziging van de comptabiliteitsvoorschriften met ingang van 1995 naar voren. Omdat de functie vanaf 1995 in principe alleen de zuivere kosten van bestuursondersteuning bevat, worden gemeentelijke uitgaven na 1994 meer vergelijkbaar. Vanaf 1995 worden de netto-uitgaven in absolute zin geringer. Dit duidt erop dat gemeenten relatief meer apparaatskosten aan de desbetreffende beleidsvelden toerekenen.

Wanneer de netto-uitgaven voor bestuursondersteuning per inwoner worden gezien, kunnen verschillen per gemeentegrootte-groepen worden waargenomen. De volgende figuur is gebaseerd op de begrotingen 1997. Daarvoor is een indeling gemaakt in een aantal klassen van bedragen per inwoner voor bestuursondersteuning. Het valt op dat grotere gemeenten (groter dan 30 000 woonruimten) relatief meer boeken op bestuursondersteuning. Bijna 35% van de grotere gemeenten boeken netto meer dan f 150 per inwoner op bestuursondersteuning. Ook de kleinste gemeenten zijn naar verhouding sterk vertegenwoordigd in de groep meer dan f 150 per inwoner. De figuur kan erop duiden dat middelgrote en kleinere gemeenten in het algemeen beter in staat zijn apparaatskosten aan beleidsvelden toe te rekenen. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen voor schaafeffecten in de kosten van bestuursondersteuning.



5.4 Andere signalen van ontwikkelingen in de kostenstructuur

Zoals is beschreven in hoofdstuk 3 kan de scan niet voorbij gaan aan externe signalen en/of kennis over ontwikkelingen in de kostenstructuur van gemeenten. Externe signalen kunnen een aanleiding geven (extra) aandacht aan een onderwerp in de scan te geven. Daarnaast externe signalen in de scan worden getoetst, naast een zelfstandige oordeelsvorming over de werking van het verdeelstelsel. Als voorbeelden van dergelijke signalen kunnen onder meer de volgende worden genoemd.

- Onderwerpen die de Tweede Kamer heeft aangedragen tijdens de behandeling van de Fvw die in de onderhoudsagenda voor 1997 zijn gerangschikt in de signaleringsfase.
- Onderzoeken die op deelterreinen zijn verricht. Onder meer bij departementen vinden er regelmatig onderzoeken plaats naar kostenontwikkelingen bij gemeenten op specifieke taakgebieden. Voorzover uit dergelijke onderzoeken specifieke aandachtspunten ten aanzien van de verdeling van het gemeentefonds blijken, dienen deze voor de scan zo vroeg mogelijk bekend te zijn. Voorbeelden zijn onderzoeken naar de uitgaven van bepaalde centrumgemeenten (knooppunten) in de sfeer van de aanbodzijde van de werkgelegenheid (zie onder andere «Bij structuur aangeknoopt») of een onderzoek naar de effecten van de bevrozing van de maatstaf uitkeringsgerechtigden in relatie tot de uitvoeringskosten van de bijstandswet.
- Onderwerpen die in de vakliteratuur worden behandeld. Zo is er de afgelopen jaren door adviseurs/onderzoekers op het terrein van de overheidsfinanciën gewezen op enkele aandachtspunten in het gemeentefonds, onder andere in verband met de taakgebieden wegen (in relatie tot plattelandsgemeenten) of brandweer (middelgrote gemeenten).

Ook de inventarisatie van beleidsvoornemens (zie onderdeel IV van deze rapportage) zal in de toekomst aandachtspunten en signalen aandragen die van belang zijn voor de scan. Het gaat daarbij vooral om kennis over ontwikkelingen in de ontwikkeling van de gemeentelijke taken en in de ontwikkeling van andere bekostigingsvormen dan het gemeentefonds.

6. Het programma voor de scan van het POR-99

In dit onderdeel van de rapportage hebben wij het onderhoudsconcept, zoals dat is aangegeven in het plan van aanpak (begroting gemeentefonds voor 1997) nader uitgewerkt en voorzien van een instrumentarium. Daarmee hebben wij een basis gelegd voor de scan vanaf 1997.

Zoals wij hebben aangegeven in hoofdstuk 4 is een volledig integrale scan nog niet mogelijk in het tweede invoeringsjaar van het nieuwe verdeelstelsel (1998). Door de geleidelijke overschakeling op het nieuwe verdeelmodel worden mogelijke nieuwe signalen overschaduwd door de beoogde effecten van de herziening.

Daarnaast dienen de infrastructuur voor de scan en de instrumenten nog verder te worden ontwikkeld. In dat kader is het ons voornemen voor het POR-1999 het aangegeven instrumentarium bij te stellen en te testen. Daarbij worden de onderwerpen van de onderhoudsagenda voor 1997 die zich nog in de fase van signaleren bevinden prioritair behandeld.

Bovendien streven wij ernaar volgend jaar te komen tot een uitsplitsing van de clusterverzameling Bestuursorganen, bestuursondersteuning, bevolkingszaken, fysiek milieu, openbare orde en veiligheid en wegen en water. Hierdoor zal in de toekomst ook een confrontatie tussen de gemeentelijke kosten en het desbetreffende uitkeringsdeel tot de mogelijkheden behoren.

In het verdeelmodel zal voor het komende jaar een onderscheid worden aangebracht tussen het cluster Zorg en het cluster Onderwijs. Voor het cluster Zorg zal aandacht worden besteed aan de resultaten van het onderzoek naar de uitgaven in verband met de Wvg. Voor het cluster bijstand zal de inspanning erop gericht zijn ontwikkelingen in de apparaatskosten te kunnen volgen.

Tot slot hopen wij in het volgende POR voor de scan aanzetten te geven voor trendanalyses: de analyse van gegevens over een reeks van jaren.

IV INVENTARISATIE VAN BELEIDSVOORNEMENS VAN HET RIJK

In dit onderdeel van het POR gaan wij nader in op de achtergrond van de inventarisatie, de wijze waarop wij de inventarisatie vormgeven en op wijze waarop voornemens worden geselecteerd. Voor een belangrijk deel is de inhoud van het voorliggende onderdeel daarom eenmalig. De komende jaren zal alleen de inventarisatie als zodanig worden opgenomen in het POR. In hoofdstuk 3 van dit onderdeel geven wij een lijst met beleidsvoornemens van het rijk die relevant zijn voor het onderhoud gemeentefonds. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen voornemens waarvoor het kabinet voornemens is de bekostiging via het gemeentefonds te laten verlopen en andere beleidsvoornemens. De eerste soort voornemens worden geagendeerd in één van de onderhoudsfasen (signaleren, nader onderzoek en aanpassen verdeel-model).

1. Inleiding

In het Plan van Aanpak periodiek onderhoud 1997 is aangegeven dat in de signaleringsfase van het onderhoud niet alleen autonome veranderingen in de kostenstructuur bij gemeenten moet worden betrokken, maar dat ook veranderingen in taken en verantwoordelijkheden van gemeenten in ogenschouw moeten worden genomen. Het gaat om veranderingen als gevolg van rijksbeleid zoals bedoeld in artikel 2 van de Fvw¹.

Voor een belangrijk deel is het zicht op de ontwikkeling van dergelijke beleidsvoornemens relevant voor de begroting van het gemeentefonds en het algemene beleid voor de inrichting van de financiële verhouding. In die zin worden voornemens nu al geïnventariseerd; voorbeelden hiervan zijn de meerjarenramingen voor het gemeentefonds en het overzicht specifieke uitkeringen (OSU).

In bijlage 8 bij de Miljoenennota 1997 wordt geconstateerd dat door de kostenoriëntatie van het gemeentefonds en het steeds vaker toepassen van vormen van budgettering en bestedingsvrijheid bij specifieke uitkeringen het onderscheid tussen beide bekostigingsvormen diffuser wordt. Er is behoefte aan een integraal beeld van de financiële verhouding en de wijze waarop de verschillende bekostigingsvormen interacteren.

Een dergelijke «interactie» kan bijvoorbeeld inhouden, dat door een scheefheid in de verdeling van een specifieke uitkering het uitgekeerde bedrag niet voor alle gemeenten zo hoog is, dat hiermee de opgedragen taak in gelijke mate kostendekkend kan worden uitgevoerd. De primaire verantwoordelijkheid voor de omvang en inrichting van een specifieke bekostiging voor een taak ligt uiteraard bij de vakdepartementen. Signalen van mogelijk (cumulerende) interacties kunnen echter relevant zijn voor een analyse van gemeentelijke uitgavenpatronen in het kader van de scan.

Een integraal beeld van de financiële verhouding is bovendien nodig voor de invulling van het werkplan voor de Raad voor de financiële verhouding (Rfv). De Rfv kan advies uitbrengen over verdeelvraagstukken bij verschillende bekostigingsvormen. Het werkplan van de Rfv wordt in belangrijke mate afgeleid van de onderhoudsagenda van het gemeentefonds.

Een inventarisatie vanuit de genoemde gezichtspunten ontbreekt tot nu toe. In het Plan van Aanpak periodiek onderhoud 1997 is toegezegd, dat we in deze onderhoudsrapportage aangeven hoe het besef dat de

¹ De tekst van dit artikel luidt als volgt:

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van de wijziging voor de gemeenten zijn.

2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen.

3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze ministers.

verschillende bekostigingsvormen met elkaar interacteren in de signaleringsfase van het onderhoud uitgewerkt zal worden.

2. Verbreding en vervroeging van het signaleren van beleidsvoornemens

Tot voor kort stond het signaleren van beleidsvoornemens die van invloed waren op de omvang en verdeling van het gemeentefonds vooral in het teken van de voorbereiding van de begroting en de berichtgeving daarover aan de gemeenten. De beleidsvoornemens die in dit kader werden geïnventariseerd hadden met name betrekking op toevoegingen en uitnames van het gemeentefonds (veranderingen van het verplichtingenbedrag). In het kader van het periodiek onderhoud vindt een verbreding en een vervroeging van de inventarisatie plaats.

2.1 Verbreding van de inventarisatie

Met de verbreding van de signalering wordt bedoeld, dat de signalering ten behoeve van het POR zich niet louter uitstrekt tot toevoegingen en uitnames van het gemeentefonds. Ook zaken als de verbreding van specifieke uitkeringen, de vorming van specifieke uitkeringen met een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, de introductie van kop-op subsidies en de in rijksmaatregelen vastgelegde financiering van bepaalde taken uit het eigen inkomstengebied van de gemeenten zullen bij de signalering betrokken worden.

Hiermee strekt het domein van de inventarisatie zich in beginsel uit tot beleidsvoornemens van het rijk die de bestedingsruimte en/of -vrijheid van gemeenten kunnen beïnvloeden.

Voor de selectie van onderwerpen en de relatie met het periodiek onderhoud kunnen de volgende groepen van beleidsvoornemens worden onderscheiden:

- voorgenomen taakwijzigingen waarvoor de bekostiging via een specifieke uitkering loopt en waarbij een één-op-één-relatie tussen kosten en uitkering bestaat (bijvoorbeeld een 100%-declaratie-uitkering);
- voorgenomen taakwijzigingen waarvoor de bekostiging via het gemeentefonds loopt;
- voorgenomen taakwijzigingen die op andere wijze worden bekostigd en die op termijn van invloed kunnen zijn op verschillen tussen gemeenten in netto-uitgaven (uitgaven bekostigd uit algemene middelen, zie ook het onderdeel III van deze rapportage);
- voorgenomen taakwijzigingen waarvoor de bekostigingswijze nog onduidelijk is.

De signalering van specifieke uitkeringen die per gemeente volledig de kosten van taak dekken, is vanuit het onderhoud gemeentefonds weinig relevant. Er kan immers voor deze groep geen sprake zijn van interactie tussen verschillende bekostigingsvormen. Pas wanneer het voornemen bestaat een dergelijke specifieke uitkering naar het gemeentefonds over te hevelen, ontstaat er een relatie met het onderhoud. Dat voornemen kan overigens onder de tweede groep worden geschaard.

Voorgenomen taakwijzigingen waarvoor de bekostiging via het gemeentefonds loopt werden al gesignaleerd in het kader van de begroting gemeentefonds en de circulaires. Dit soort voornemens worden uiteraard ook opgenomen in de meerjarenramingen. De relatie met het onderhoud ligt vooral in de agendering van de voorbereidingen voor een aanpassing van het verdeelmodel. Voordat een voornemen tot toevoeging of uitname van de algemene uitkering kan worden vertaald in een

voornemen tot aanpassing van het verdeelmodel, moet in de fase van nader onderzoek een ijkverdeling worden opgesteld.

Voorgenomen taakwijzigingen die op ander wijze worden bekostigd (niet via een één-op-één-specifieke uitkering of via het gemeentefonds) kunnen potentieel tot interactie-verschijnselen leiden. Voorbeelden van bekostigingsvormen zijn onder meer: koppelsubsidies, stimuleringsbijdragen, uitkeringen voor taken/activiteiten die ook door gemeenten zelf ter hand worden genomen. In het kader van de scan is er de behoefte zicht op dergelijke voornemens te hebben. Om ontwikkelingen in de gemeentelijke netto-uitgaven(verschillen) te kunnen analyseren is kennis van ontwikkelingen in de taken een vereiste.

De groep voornemens tot taakwijzigingen waarvoor over de bekostigingswijze nog geen keuze is gemaakt, kan worden gezien als een pro-memorie-verzameling. Op termijn kunnen dergelijke voornemens worden geschaard onder één van de eerder genoemde groepen.

Door de verbreding van de inventarisatie wordt het mogelijk de verschillende bekostigingsvormen in samenhang te bekijken. Dit wil niet zeggen dat de fondsbeheerders hiermee ook een meer uitgebreide, integrale verantwoordelijkheid hebben gekregen. De primaire verantwoordelijkheden veranderen niet. De vakdepartementen blijven verantwoordelijk voor zowel de omvang als de verdeling van de specifieke uitkeringen en de gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de manier waarop zij hun algemene uitkering aanwenden en invulling geven aan hun eigen belastingsgebied. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën zijn verantwoordelijk voor de algemene inrichting van de financiële verhouding en voor het gemeentefonds en provinciefonds in het bijzonder.

Wij merken verder op dat het signaleren van voornemens die mogelijk tot interactie leiden geenszins moet worden uitgelegd als «voorbod» tot mogelijke bijstellingen van het verdeelmodel. Zoals opgemerkt wordt de kennis over deze voornemens aangewend om in de scan de ontwikkelingen in gemeentelijke uitgavenverschillen te analyseren. Voordat in de scan een vermoeden wordt uitgesproken van scheefheid (het niet aansluiten van het verdeelmodel op de gemeentelijke verschillen in kosten) moet voor groepen van gemeenten een verband tussen verschillen in uitgaven en verschillen in structuurkenmerken kunnen worden gelegd.

Een uitgesproken vermoeden zal bovendien eerst in de volgende fase van de onderhoudsagenda nader onderzoek moeten worden onderzocht. Bovendien speelt daarbij nog de normatieve vraag óf een relatie tussen structuurkenmerken en uitgaven-ontwikkeling in het verdeelmodel moet worden gehonoreerd.

2.2 Vervroeging van de inventarisatie

Een verbreding van de signalering zal niet voldoende zijn om de gevolgen van de interactie tussen bekostigingsvormen op een goede manier in de signalering te betrekken. Ook een vervroeging is nodig. De vervroeging houdt in, dat idealiter reeds twee à drie jaar voor de beoogde datum van implementatie de beleidsvoornemens in het kader van het onderhoud worden gesignaleerd. Deze vervroeging is om een aantal redenen van belang.

Allereerst heeft deze vervroeging het doel de stabiliteit van het gemeentefonds te waarborgen.

In de opzet van het nieuwe verdeelstelsel moet voor de verdeling van een toevoeging of uitname eerst een ijkpunt worden opgesteld. In de fasering van het onderhoud gebeurt dit in de fase van nader onderzoek. Daarna kan een ijkpunt worden vertaald in een aanpassing van het verdeelmodel. Door een vroegtijdige signalering van een voorgenomen mutatie van de algemene uitkering kan voorkomen worden dat een overhaaste aanpassing van het verdeelmodel nodig is. Daarnaast kan een bijdrage worden geleverd aan een goede informatievoorziening voor de gemeenten. Wij herinneren aan de onrust die kan ontstaan door wijzigingen in de verdeling die pas met of na de septembercirculaire aan gemeenten bekend worden gemaakt. Wij beogen langs de hier voorgestelde weg zowel Kamer als gemeenten tijdig te informeren en waar nodig of gewenst bij de beleidsvorming te betrekken.

Ten tweede maakt de vervroeging het ook mogelijk om verschillende beleidsvoornemens met elkaar in verband te brengen, zodat zij, waar mogelijk, «groepsgewijs» in aanpassingen in de verdeelsystematiek kunnen worden meegenomen. Om deze effecten te realiseren is een proces van signalering, onderzoek en aanpassing vormgegeven dat in de genoemde drie jaar goed doorlopen kan worden. Dit sluit aan bij de door de Kamer geuite wens inzicht in de cumulatie van maatregelen te verkrijgen.

Ten derde kan door een vervroeging van de signalering kennis en ervaring worden gebundeld over financiële sturingsvragen, over de inrichting van bekostigingsvormen en over verdeelproblemen. Dit aspect van de vervroeging is vooral van belang voor voornemens waarbij nog geen keuze is gemaakt ten aanzien van de bekostigingswijze.

Ten vierde kan een vervroeging een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de scan. Bij een vroegtijdige kennis van ontwikkelingen in de aan een gemeente opgedragen taken kunnen de instrumenten voor de scan adequaat worden ingericht. Dit kan zich bijvoorbeeld uitstrekken tot: de definitie van de clusterindeling, de beschikbaarheid van structuurgegevens, de afbakening van groepen gemeenten en het coderen van gemeentelijke uitgaven.

2.3 Criteria voor selectie beleidsvoornemens

Alleen beleidsvoornemens die bekend zijn gemaakt bij de Tweede Kamer komen in aanmerking om te worden opgenomen op de lijst. De verdere selectie van beleidsvoornemens die uiteindelijk in het POR worden vermeld komt in twee fasen tot stand. Elk van deze fasen en de factoren/criteria die hierbij in ogenschouw worden genomen wordt beschreven in de bijlage bij dit POR.

3. Lijst van geïnventariseerde beleidsvoornemens

3.1 Bekostiging via een specifieke uitkering of bekostigingswijze nog onzeker

Voor de volgende voornemens is vanuit het POR bijzondere aandacht. De voornemens kennen een bekostiging via een specifieke uitkering dan wel is nog onduidelijk welke bekostigingswijze geëigend is. De voornemens kenmerken zich door een zekere invloed op het gemeentelijke uitgavenpatroon. Daarnaast worden de uitgaven niet zonder meer één op één door de specifieke bekostiging geneutraliseerd. Daardoor is er een samenloop van specifieke en algemene bekostiging.

3.1.1. Schoolbegeleidingsdiensten – OCW

3.1.2. Wet educatie beroepsonderwijs – OCW

Beide voornemens kennen een constructie op basis van inkoop. Gemeenten kopen de diensten in van respectievelijk de schoolbegeleidingsdiensten en de regionale opleidingscentra. De gemeenten worden daartoe financieel in staat gesteld. Wat betreft de schoolbegeleiding is dat voor een deel het geval, eerst nog in de vorm van een specifieke uitkering, maar vanaf 2001 mogelijk via het gemeentefonds (f 93 miljoen). Het budget voor de opleidingscentra omvat f 203 miljoen; de huidige verdeling blijft gehandhaafd tot 1 januari 1999. De toedeling van middelen gaat over van de Wgr-gebieden naar de gemeenten.

3.1.3. Inkoopbudget gemeenten voor arbeidsvoorziening – SZW

Voor het inkoopbudget van gemeenten bij de arbeidsvoorziening is vanaf 1998 een bedrag van circa f 100 miljoen beschikbaar.

3.1.4. Grote steden beleid – BiZa

Het beleid heeft betrekking op versterking van alle stedelijke functies in de grotere gemeenten, met name de sociaal-economische en maatschappelijke functies.

3.1.5. Nota stedelijke vernieuwing – VROM

Het beleid heeft – behalve de voltooiing van de stadsvernieuwing in oude wijken (Belstato) – betrekking op de herstructurering van naoorlogse wijken: de versterking van de economische structuur en leefomgeving. Met deze herstructurering is een bedrag gemoeid van meer dan f 20 miljard, waarbij ruim f 2 miljard niet door inkomsten wordt gedekt. Dekking wordt gevonden door gemeentelijke bijdragen en door een voorgenomen specifieke uitkering van f 1,85 miljard.

3.1.6. Herinrichting Abw – SZW

Na de ingrijpende herziening van de ABW van 1 januari 1996 kondigt zich voor de langere termijn mogelijk opnieuw een aanpassing van de financieringsstructuur van de Abw aan. Centraal staat een sterkere budgettering op basis van een objectief verdeelmodel. De Projectgroep Objectief Verdeelmodel onderzoekt daartoe thans de mogelijkheden. Een mogelijke herinrichting zou met ingang van 2000 zijn beslag kunnen krijgen.

3.1.7. SWI: Samenwerking werk & inkomen – SZW

Het voornemen betreft de procesgerichte samenwerking tussen arbeidsvoorziening, sociale diensten en uitvoeringsinstellingen. Er is sprake van een geleidelijke invoering, waarbij voor 2001 een bepaald minimumniveau van samenwerking moet zijn bereikt.

3.1.8. Invoering WIW – SZW

Met ingang van 1998 treedt het Werkfonds in werking. Dat betreft een bundeling van een aantal regelingen ter bevordering van aanvullende werkgelegenheid. Een deel van de middelen van het Werkfonds is afkomstig uit het Fonds sociale vernieuwing.

3.1.9. Regeling sociaal vervoer AWBZ-instellingen – SZW

De follow up van de regeling sociaal vervoer AWBZ zal worden gezien in het kader van de tweede evaluatie WVG. Op grond daarvan zal de bekostigingswijze worden gezien. De huidige regeling beslaat f 50 miljoen, waarvan f 15 miljoen afkomstig is uit het gemeentefonds.

3.1.10. Onderwijs allochtone levende talen – OCW

Het voornemen is dat gemeenten de middelen voor onderwijs in eigen taal en cultuur aanwenden voor de behoefte aan onderwijs in allochtone levende talen.

3.2 Bekostiging via het gemeentefonds

Voor de volgende voornemens is in beginsel besloten of staat vast dat de bekostiging zal verlopen via het gemeentefonds. De voornemens verkeren in verschillende stadia van voorbereiding. De voornemens in de signaleringsfase verkeren in een pril stadium. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting doordat nog volstrekt onduidelijk is hoe de bekostiging via het gemeentefonds zal verlopen. Er is een notie dat een adequate verdeelwijze gevonden kan worden maar hoe deze kan worden gevonden en hoe deze er uit ziet moet nog worden verkend. Voornemens in de onderzoeksfase worden onderworpen aan een onderzoek waarin bijvoorbeeld het antwoord moet worden gevonden op de vraag hoe het ijkpunt er uit moet zien. Van voornemens in de fase van aanpassing/ implementatie is duidelijk hoe het ijkpunt luidt. Daarmee is ook de beoogde verdeling helder. Het gaat er dan om de verdeelsleutels aan te wijzen die de beoogde verdeling zo goed mogelijk benaderen. In deze fase wordt daarnaast ook de vraag beantwoord naar de noodzaak van een overgangsregeling.

I. voornemens die voor 1998 in de signaleringsfase komen:

3.2.1. Klassenverkleining, vervolgtranches – OCW

De eerste stap van de klassenverkleining is in 1997 gezet. Voor de gemeenten gaat het om de gevolgen voor de huisvestingscomponent. Besluiten over volgende stappen worden genomen door het volgende kabinet.

3.2.2. Schoolbegeleidingsdiensten – OCW

Zie hiervoor onder 3.1.

3.2.3. Ziekenvervoer – VWS

Het zogenaamde zittend ziekenvervoer zou aanvankelijk met ingang van 1998 naar het gemeentefonds worden overgeheveld. Achtergrond is de afspraak in het regeerakkoord een verschuiving te realiseren van volksverzekeringen naar belastingen. Met het beleidsterrein is een bedrag gemoeid van f 270 miljoen. De besluitvorming is nog niet afgerond.

II. voornemens die voor 1998 in de fase van nader onderzoek komen:

3.2.4. Middelen kleine infrastructuur – VenW

In het kader van het Verdiconvenant komen middelen beschikbaar voor gemeenten en provincies. Een deel wordt in 1998 verdeeld via de integratie-uitkering gemeentefonds. De definitieve verdeling over gemeentefonds en provinciefonds en binnen deze fondsen is nog niet bepaald.

3.2.5. Middelen bestuurslasten – VenW

In het kader van het Verdiconvenant vindt overdracht plaats van de lasten van ca. 150 fte's van het Rijk naar de andere overheidslagen,

waarvan ingaande 1998 de kosten van ca. 40 fte's naar de gemeenten buiten de Kaderwetgebieden.

3.2.6 Overheveling toeslagenbudget – SZW

De declaratiemogelijkheid van bijstandsuitgaven bij het Rijk wordt vanaf 1999 herzien.

3.2.7. Lastverlichting bedrijven via afschaffing milieuleges VROM

Ter compensatie van de afschaffing van de milieuleges worden in 1998 middelen toegevoegd aan het gemeentefonds en het provinciefonds. De toevoeging aan het provinciefonds heeft tevens betrekking op de leges onderzoek bodemsanering. De verdeling verloopt voorlopig via de integratie-uitkering. In de periode van de integratie-uitkering wordt de verdeelwijze voor de periode daarna gezien.

III. voornemens in de fase van aanpassing/implementatie verdeelmodel:

De meeste van deze voornemens zijn opgenomen in de junicirculaire voor het gemeentefonds. Te noemen zijn de extra middelen bijzondere bijstand, reikwijdteverbreding indicatie-organen, overheveling middelen milieu-apparaatskosten (VOGM) en klassenverkleining 1997/98. Andere voornemens zijn:

3.2.8. Lastenverlichting via reinigingsheffingen

Er is een toevoeging in het gemeentefonds voorzien in 1998 ter beperking van de lokale lastendruk.

3.2.9. Fonds Sociale Vernieuwing (Fsv)

De middelen Fsv in het gemeentefonds worden in 1998 verdeeld via de integratie-uitkering. In beginsel wordt vanaf 1999 gebruik gemaakt van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Het gaat om een bedrag van f 143 miljoen.

V AGENDA VOOR 1998

In dit onderdeel geven wij aan welke onderwerpen in 1998 onze aandacht zullen krijgen. De lijst is te vergelijken met het Plan van Aanpak, zoals dat bij de behandeling van de Fvw aan de orde is geweest. De onderwerpen komen voort uit de voorgaande onderdelen. In het POR-99 zal, net zoals in onderdeel II van dit POR, de stand van zaken over deze agenda worden opgenomen. Bij een aantal onderwerpen is aangegeven of en zo mogelijk wanneer de Kamer separaat wordt geïnformeerd. Dat is met name dan het geval, wanneer het gaat om een zaak, die in de junicirculaire aan de orde komt, omdat invoering per 1-1-1999 voorzien is en waarvan het gewenst is dat de Kamer in staat wordt gesteld om voordien een oordeel te geven. Het kan ook gaan om een onderwerp, waarvan het van belang is dat de Kamer over de voortgang wordt geïnformeerd, met name omdat sprake is van de resultaten van nader onderzoek op grond waarvan al dan niet tot aanpassing wordt besloten, wanneer er dus met andere woorden sprake is van een fase-overgang. Uiteraard beperkt de lijst zich tot die zaken, waarvoor de beheerders van het gemeentefonds de eerste verantwoordelijkheid hebben.

Zoals wij in de voorliggende hoofdstukken hebben aangegeven kan als uitvloeisel van de ontwikkeling van het POR dit keer nog geen zekerheid over de volledigheid van de lijst worden gegeven, met name wanneer het over onderwerpen in de wat verdere toekomst gaat.

Bij elk onderwerp is aangegeven in welke fase van onderhoud het verkeert. De indeling volgt overigens de indeling van het POR, dat wil zeggen eerst de onderwerpen die voortkomen uit de agenda van vorig jaar, dan de onderwerpen die voortvloeien uit de scan en tot slot de onderwerpen die voortkomen uit de inventarisatie van beleidsvoornemens. De onderwerpen worden kort aangeduid, voor een uitgebreidere beschrijving wordt verwezen naar het desbetreffende hoofdstuk.

onderwerp	onderhoudsfase agenda voor 1998	informatietijdstip Tweede Kamer	vindplaats POR98	onderhoudsfase agenda voor 1997
1. OEM	Signalering	POR99	Onderdeel II, nr.1	ongewijzigd
2. Rekentarief	Nader Onderzoek	Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd.	Onderdeel II, nr. 2	Signalering
3. Jonge monumenten	Signalering	POR99	Onderdeel II, nr.3	ongewijzigd
4. Economisch Ontwikkelings-potentieel in relatie tot hoofd-functie 3	Nader Onderzoek	Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd over bevindingen.	Onderdeel II, nr. 4	Signalering
5. Economisch Ontwikkelings-potentieel in relatie tot Ozb-waarde en verzamelcluster	Signalering	POR99	Onderdeel II, nrs. 4 en 12	nieuw
6. Onderwijs-huisvesting	Signalering	POR99	Onderdeel II, nr. 5, Onderdeel III hoofdstuk 5	ongewijzigd
7. Geaccidenteerd terrein	Nader Onderzoek	Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd over bevindingen.	Onderdeel II, nr. 6	Signalering
8. Oppervlak bebouwde kom	Aanpassen	Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd over bevindingen.	Onderdeel II, nr. 8	Nader Onderzoek
9. Wegen en Vaarten	Nader Onderzoek	Kamer wordt separaat over bevindingen geïnformeed.	Onderdeel II, nr. 9	ongewijzigd
10. Bijstand (korte termijn)	Aanpassing	Kamer wordt in voorjaar 1998 geïnformeerd.	Onderdeel II, nr. 10	Nader Onderzoek
11. Bijstand (lange termijn)	Nader Onderzoek	Kamer wordt separaat geïnformeerd.	Onderdeel II, nr. 10	ongewijzigd

onderwerp	onderhoudsfase agenda voor 1998	informatietijdstip Tweede Kamer	vindplaats POR98	onderhoudsfase agenda voor 1997
12. Slechte bodem	Aanpassing	Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd over voorstellen. POR99	Onderdeel II, nr. 13	Nader Onderzoek
13. Restrictief beleid, Groeikernen etc.	Signalering		Onderdeel II, nr. 15	ongewijzigd
14. Onderwijs-huisvesting en groeikernen	Nader Onderzoek	Kamer wordt begin 1998 geïnformeerd. POR99	Onderdeel II, nr. 16	ongewijzigd
15. Uitsplitsing onderwijs cluster zorg	nvt		Onderdeel III hoofdstuk 5	nieuw
16. Uitsplitsing verzamelcluster	nvt	POR99	Onderdeel II, nrs. 4 en 9, Onderdeel III hoofdstuk 5	nieuw
17. Klassenverkleining.	Signalering	POR99	Onderdeel IV, nr. 3.2.1	nieuw
18. Schoolbegeleidingsdiensten	Signalering	POR99	Onderdeel IV, nr. 3.1.1	nieuw
19. Ziekenvervoer	Signalering	De Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd. POR99	Onderdeel IV, nr. 3.2.3	nieuw
20. Middelen kleine infrastructuur	Nader Onderzoek		Onderdeel IV, nr. 3.2.4	nieuw
21. Middelen bestuurlasten verordonnant	Nader Onderzoek	De Kamer wordt voorjaar 1998 over bevindingen geïnformeerd. POR99	Onderdeel IV, nr. 3.2.5	nieuw
22. Overheveling Toeslagen-budget	Nader Onderzoek	De Kamer wordt voorjaar 1998 over bevindingen geïnformeerd	Onderdeel IV, nr. 3.2.3 en Onderdeel II, nr. 10	nieuw
23. Lastenverlichting bedrijven Milieuleges	Nader Onderzoek	De Kamer wordt voorjaar 1998 over bevindingen geïnformeerd	Onderdeel IV, nr. 3.2.7	nieuw
24. Fsv-gelden	Nader Onderzoek	De Kamer wordt voorjaar 1998 geïnformeerd	Onderdeel IV, nr. 3.2.9	nieuw
25. Lastenverlichting via reinigingsheffingen	Aanpassing	POR99	onderdeel IV, nr. 3.2.8	nieuw

VI WERKPLAN VOOR RfV

Op grond van de Kaderwet adviescolleges verschijnt bij de begroting van het gemeentefonds het werkplan van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

Op 14 augustus 1997 heeft de minister van Binnenlandse Zaken een concept-lijst met adviesaanvragen aan de Rfv voorgelegd. De Rfv heeft naar aanleiding daarvan een voorstel voor zijn werkplan ingediend. Dit heeft geleid tot de vaststelling van het definitieve werkplan. Bijgaand treft u de lijst met adviesaanvragen aan die in het werkplan is opgenomen.

De lijst met adviesaanvragen is in hoofdzaak afgeleid van hetzij de onderhoudsagenda voor 1998 (zie onderdeel V van dit rapport), hetzij van de lijst met geïnventariseerde beleidsvoornemens (zie onderdeel IV van dit rapport). Bij de enkele onderwerpen waarbij dit niet het geval is, betreft het onder meer adviesaanvragen die niet gaan over de verdeling van het gemeentefonds. Wij streven ernaar de genoemde lijsten zo compleet mogelijk te maken, opdat het werkplan in komende jaren nog nadrukkelijker zijn basis vindt in die bronnen.

2. Lijst van onderwerpen voor advisering

Hierna volgen onderwerpen waarover in het begrotingsjaar 1998 advies zal worden gevraagd aan de Rfv. Voorzover van toepassing is bij elk onderwerp tussen haakjes de vindplaats in dit POR aangegeven.

Gemeentefonds

1. *Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 1999 (Onderdeel I)*
Het rapport voor 1999 verschijnt bij de begroting 1999. De adviesaanvraag hierover is voorzien in september 1998.

2. *Maatstaven slechte bodem en oppervlakte bebouwd (Onderdeel II, 8 en 13)*

De huidige maatstaven krijgen een opvolger zoals aangegeven in het POR 1998. De adviesaanvraag is voorzien voor het voorjaar van 1998.

3. *Cumulatie effecten decentralisatie*
Onder meer de VNG heeft aandacht gevraagd voor de vele effecten van rijksbeleid op de gemeentelijke financiële positie. Een tweetal gezamenlijke werkgroepen zal daarover nog dit jaar rapporteren. In de verdere procedure wordt rekening gehouden met advisering door de Rfv.

4. *FSV-verdeling na integratiefase (Onderdeel IV, 3.2.9)*
Over de verdeling van de FSV-middelen in het gemeentefonds is nadere besluitvorming noodzakelijk. Een adviesaanvraag is voorzien voor het voorjaar van 1998.

5. *Middelen afschaffing milieuleges (Onderdeel IV, 3.2.8)*
Na de verdeling van de middelen via de integratie-uitkeringen voor het gemeentefonds en het provinciefonds is nadere besluitvorming nodig. Het tijdstip van de adviesaanvraag is afhankelijk van de periode van de integratie-uitkering, maar wordt niet eerder dan in het najaar van 1998 voorzien.

Beleidsvoornemens ex artikel 2 van de Fvw

Financiën

6. *BTW-compensatiefonds*
Er wordt een compensatiefonds opgericht voor de BTW-effecten bij uitbesteding. Een adviesaanvraag is voorzien voor het voorjaar van 1998.

7. *Evaluatie Wet Filo*

Eind dit jaar wordt een onderzoek afgerond naar het doel en de werking van de Wet Filo. Daarna vindt besluitvorming plaats. Een adviesaanvraag is voorzien voor de tweede helft van 1998.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

8 Onderwijs allochtone levende talen (Onderdeel IV, 3.1.10)

Het voornemen is dat gemeenten de middelen voor onderwijs in eigen taal en cultuur aanwenden voor de behoefte aan onderwijs in allochtone levende talen. Een adviesaanvraag wordt verwacht in de eerste helft van 1998.

Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieuhygiëne

9. Nota stedelijke vernieuwing (Onderdeel IV, 3.1.5)

Het beleid heeft betrekking op de herstructurering van naoorlogse wijken. Een adviesaanvraag wordt in de tweede helft van 1998 verwacht.

10. Rapport baggerspecie

Er loopt een onderzoek naar de gemeentelijke kosten van baggeren. Een adviesaanvraag mag in het voorjaar van 1998 worden verwacht.

Sociale zaken en werkgelegenheid

11. Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) (Onderdeel III, paragraaf 5.1)

De decentralisatie van de voorzieningen voor gehandicapten wordt geëvalueerd. De uitkomsten van de tweede evaluatie worden verwacht in het najaar van 1997. Een adviesaanvraag over de verdeling van de middelen is voorzien aan het begin van 1998.

12. Regeling sociaal vervoer AWBZ-instellingen

In het kader van de tweede evaluatie van de Wvg (najaar 1997), zal de bekostigingswijze van de tijdelijke bijdrageregeling AWBZ-gemeenten worden gezien. Begin 1998 wordt advies gevraagd over de mogelijkheid van verdeling van de middelen via het gemeentefonds.

13. Toeslagenbudget Abw (Onderdeel IV, 3.2.6)

Met ingang van 1999 wordt de bekostigingswijze van de toeslagen uit hoofde van de Abw herzien. Een adviesaanvraag volgt in de eerste helft van 1998.

12. Volksgezondheid, welzijn en sport

14. Maatschappelijke opvang/verslavingszorg (Onderdeel IV, pm)

Voor deze beleidsterreinen komt een specifieke uitkering. De Rfv zal daarover voorjaar 1998 adviseren.

15. Zittend ziekenvervoer (Onderdeel IV, 3.2.3)

De decentralisatie van het zittend ziekenvervoer is uitgesteld tot een tijdstip na 1 januari 1998. De fasering wordt opnieuw gezien.

1.1 Eerste inventarisatie van onderwerpen

Voor de samenstelling van de lijst met beleidsvoornemens van het rijk die relevant zijn voor het periodiek onderhoud gemeentefonds wordt allereerst een groslijst van beleidsvoornemens samengesteld met een aantal aandachtspunten:

- verantwoordelijk departement;
- bestuurlijke status van het voornemen;
- keuze voor bekostigingswijze;
- omvang bedrag;
- te verwachten dynamiek (meerjarencijfers en mate waarin beleid is uitgekristalliseerd);
- te verwachten verdeelproblematiek

Het resultaat van deze eerste inventarisatie is een grote reeks van ongeordende beleidsvoornemens. De voornemens worden verdeeld in de vier groepen van beleidsvoornemens (één-op-één-specifieke uitkering, bekostiging via gemeentefonds, andere bekostigingswijze en bekostigingsvorm nog niet bekend). Vervolgens worden de voornemens geordend naar de clusterindeling van het verdeelmodel. Aan de hand van deze ordening kan vervolgens de vraag worden beantwoord: welke beleidsvoornemens hebben betrekking op hetzelfde beleidsterrein en kunnen in het vervolgtraject van het onderhoud «groepsgewijs» worden behandeld?

1.2 Samenstellen van de POR-lijst (fase II)

Niet alle beleidsvoornemens zijn van zo een groot belang, dat ze ook daadwerkelijk in de agenda van het POR moeten worden opgenomen. Aan de hand van een aantal criteria moeten de (groepen van) beleidsvoornemens uit de interne lijst worden gewogen op hun potentiële belang voor het onderhoud van het gemeentefonds. Voorop staat de »rijpheid« van het voornemen; alleen voornemens waarvan de Tweede Kamer al op de hoogte is gesteld worden opgenomen. Daarnaast worden in het bijzonder de volgende criteria gehanteerd.

- De bekostiging van de taak loopt niet via een één-op-één-specifieke uitkering.
- De te verwachten verdeelproblematiek; dit criterium speelt vooral een rol bij voornemens waarvoor de bekostiging via het gemeentefonds loopt. Het gaat om een inschatting van de mate waarin de taak gekoppeld kan worden aan structuurkenmerken.
- De mate waarin interactie-effecten met andere bekostigingsvormen zijn te verwachten.
- De mate waarin het beleidsonderwerp al is »uitgekristalliseerd« of nog veel dynamiek te verwachten is (als sprake is van een stimuleringsmaatregel voor bepaalde voorzieningen, dan is de kans op dynamiek in de toekomst bijvoorbeeld vrij groot).

Daarnaast wordt ook de omvang van het bedrag en/of het belang van het voornemen voor de gemeentelijke financiën gewogen. Het streven is veel eerder op gericht voornemens te aggregeren tot »trends« in de taakontwikkeling dan afzonderlijke beleidsvoornemens te volgen.