

Vergaderjaar 1998–1999

**26 200 C**                    **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1999**

**26 200 D**                    **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1999**

**26 208**                      **Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 1999**

**Nr. 7**                        **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 november 1998

Mede namens de staatssecretaris van Financiën zend ik u een reactie op twee adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Het betreft het advies over de verdeling van het normeringsaccres en het advies over het Periodiek Onderhoudsrapport provinciefonds 1999 en het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 1999.

#### **I. Verdeling normeringsaccres gemeentefonds en provinciefonds**

De Rfv heeft de fondsbeheerders spontaan geadviseerd over de verdeling van het zogenaamde normeringsaccres. Normaal wordt het accres evenredig verdeeld over de gemeenten. De Rfv geeft de fondsbeheerders in overweging het nu anders te verdelen, op basis van de prioriteiten die Rijk en gemeenten gezamenlijk stellen. De Rfv adviseert het Rijk daarover te overleggen met de VNG. Dit overleg heeft op 28 september 1998 en op 19 november 1998 plaatsgevonden.

Beide partijen hebben vastgesteld dat sinds de inwerkingtreding van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) een systeem van periodiek onderhoud van kracht is. Dat kent twee signalen voor een aanpassing van de verdeling. Het eerste betreft een aanpassing vooraf, namelijk bij een specifieke mutatie in het gemeentefonds. De praktijk kent daarvan vele voorbeelden. Zo hebben recente decentralisaties geleid tot specifieke verdeelmaatregelen in het gemeentefonds (toepassing artikel 2 Fvw). Het andere signaal betreft een aanpassing achteraf. Nodig is dan dat gesignaleerd wordt dat de gemeentefondsgelden niet langer op de gemeentelijke behoeften zijn afgestemd. In het kader van het periodiek onderhoud wordt voor het onderzoek naar de afstemming het begrip

«scan» gehanteerd. De scan wordt nog zo kort gehanteerd dat deze nog niet heeft geleid tot een signaal om tot een aanpassing te komen.

Het voorstel van de Rfv zou in het ontwikkelde onderhoudsconcept een nieuw element zijn. Beide partijen hebben besproken of het wenselijk en nodig is dit nieuwe element op te nemen. Het antwoord daarop luidt ontkennend. Om tot een andere verdeling van het normeringsaccres te komen zoals de Rfv in overweging geeft, moeten harde signalen beschikbaar zijn dat in de toekomst de verdeling van de gemeentefondsgelden niet aansluit bij de gemeentelijke uitgaven. Daarnaast moeten die uiteenlopende ontwikkelingen een exacte vertaling krijgen in verdeelmaatstaven. De beleidsprioriteiten overziend is het niet aanneemelijk dat zo'n situatie aan de orde is. Ten eerste zijn die prioriteiten niet beperkt tot specifieke groepen van gemeenten. Ten tweede geldt dat, onder de onderkenning dat sommige gemeenten intensiever met de beleidsprioriteiten te maken krijgen dan andere, ook een evenredige verdeling van het normeringsaccres accenten legt. Zo zal bijvoorbeeld de versterking van de sociale infrastructuur relatief veel middelen vergen in gemeenten met achterstandsgroepen. Dergelijke gemeenten ontvangen echter een relatief groot deel van het gemeentefonds en daarmee ook een relatief groot deel van het normeringsaccres.

Een tweede reden om het advies van de Rfv niet te volgen betreft de autonomie van gemeenten. De autonomie van gemeenten vergt een gepaste afstand van het Rijk ten opzichte van de verdeling. Dit komt ook tot uitdrukking in de inrichting van het gemeentefonds, met zijn globale verdeelmaatstaven. Vanuit dat gezichtspunt is het niet wenselijk dat het Rijk nadrukkelijk de verdeling van middelen aanpast op basis van verwachte kostenontwikkelingen.

Bij het aspect autonomie past overigens een kanttekening. De afstand van het Rijk mag niet zo ver gaan dat de autonomie van gemeenten betekent dat tussen groepen gemeenten materieel grote verschillen ontstaan in de mate van beleidsvrijheid. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding dienen de fondsbeheerders een adequate invulling te geven aan het uitgangspunt kostenoriëntatie.

Gezien het vorenstaande zal de komende jaren het normeringsaccres naar evenredigheid verdeeld blijven worden. Het instrument van de scan blijft gehandhaafd, ook ten aanzien van de beleidsprioriteiten van Rijk en gemeenten gezamenlijk. Dat betekent dat op basis van de feitelijke ontwikkelingen achteraf een nader oordeel over de verdeling wordt bepaald.

Het vorenstaande laat onverlet dat nu al duidelijk is dat voor 2000 ingrijpende verdeelmaatregelen gepland staan (o.a. maatstaven infrastructuur, bijstand en brandweer en rampenbestrijding). U bent daarover geïnformeerd in het Periodiek Onderhoudsrapport 1999.

## **II. Periodiek Onderhoudsrapport 1999**

### *Provinciefonds*

Ik heb kennis genomen van de instemming van de Rfv met de globale wijze waarop het periodiek onderhoud van het provinciefonds is uitgevoerd. Ik ben voornemens om deze werkwijze vooralsnog voort te zetten. Er zijn thans immers geen aanwijzingen dat sprake zou kunnen zijn van scheefgroei van de verdeling, in aanmerking genomen de aard van het takenpakket en de financiële positie van de provincies.

De Rfv vestigt de aandacht op de sterk toegenomen eigen belasting-inkomsten van de provincies. Ik neem het advies van de Rfv over om, met het oog op mogelijke verdeelconsequenties, hieraan bij de komende onderhoudsrapporten voldoende aandacht te blijven besteden. Relevante vragen hierbij zijn de ontwikkeling van het structurele niveau van de provinciale belastingcapaciteit en van de provinciale lastendruk.

Met betrekking tot de maatstaf electriciteitsverbruik, als kostenindicator voor het provinciale milieubeleid, biedt de Rfv aan eventueel nader onderzoek te verrichten naar alternatieven. Dit in het geval de gegevens over warmte-krachtkoppeling, die binnenkort beschikbaar komen, onvoldoende inzicht zouden geven in de verschillen in provinciale kosten voor milieubeleid. Ik zal de Rfv betrekken bij deze materie. In ieder geval verwacht ik in het eerstvolgende onderhoudsrapport uitsluitel te kunnen geven over de geschiktheid van een maatstaf warmte-krachtkoppeling.

De Rfv spreekt tenslotte de verwachting uit dat de nodige verdeel-discussies zullen moeten worden gevoerd naar aanleiding van de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord. De Rfv geeft hierbij overigens niet aan op welke concrete beleidsterreinen hij deze discussies verwacht. In het regeerakkoord zijn met name voornemens op het gebied van (openbaar) vervoer, ruimtelijke ordening en milieuhandhaving genoemd. Bij de nadere uitwerking van deze voornemens zal het kabinet, gelet op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, de financiële gevolgen voor de provincies alsmede de bekostigingswijze (dus ook de eventuele gevolgen voor de verdeling van het provinciefonds) aangeven.

#### *Gemeentefonds*

Ik constateer dat de Rfv instemt met de conclusies die ik aan de scan verbind.

De Rfv merkt op dat naast de drie door mij genoemde clusters ook de clusters groen, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsver-nieuwing (VHROSV) en reiniging een verschil tussen raming en verdeling laten zien van meer dan f 10,- per inwoner. In aanvulling op de consta-tering van de Rfv wijs ik er op dat in het POR1998 uitgebreid is ingegaan op verschillende aspecten van de scan. Zo is er op gewezen dat sommige clusters bij individuele gemeenten een grote dynamiek kennen. Dat geldt onder meer voor het cluster VHROSV. Ook is er gewezen op het verschil in hardheid tussen clusters. Het cluster groen is bij uitstek het voorbeeld van een zacht cluster. Tenslotte geeft ook de Rfv aan dat het hierbij om geringe afwijkingen ten opzichte van het gehanteerde criterium gaat.

De Rfv adviseert het cluster zorg nauwlettend te volgen. Ik ben het met de Rfv eens.

De Rfv geeft aan dat hij aanvullende overwegingen ten aanzien van de afsplitsing van de uitgaven voor onderwijshuisvesting van de cluster zorg mist. Ook meent de Rfv dat hij over dit principiële punt gehoord zou moeten worden. De Rfv geeft aan te overwegen over dit onderwerp met een afzonderlijke reactie te zullen komen. Ik herinner er aan dat de nu door de Rfv gememoreerde aspecten van de clusterindeling uitvoerig in het POR1998 aan de orde zijn geweest. Het POR1998 gaf in de agenda aan dat de splitsing in het afgelopen jaar zou worden doorgevoerd. De Rfv heeft in zijn commentaar op het POR1998 niet aangegeven daar princi-piële bezwaren tegen te hebben. Overigens wijs ik er op dat de Rfv in zijn commentaar kennelijk met de gehanteerde werkwijze instemt.

Mede met het oog op de lopende monitoring van de onderwijshuisvesting acht ik het onverminderd van betekenis dat dit onderwerp de komende jaren zichtbaar blijft binnen het gemeentefonds. In de septembercirculaire van 1998 is daartoe de splitsing gemaakt van de cluster zorg (oud) in de clusters zorg (nieuw) en onderwijs. Contacten met het CBS over de clustering van de uitgaven zijn daarnaast op de overeenkomstige splitsing gericht. De stand van zaken op dit moment is dat in 1999 beter dan in 1998 de uitgaven voor onderwijshuisvesting in kaart worden gebracht. Uit de bovengenoemde septembercirculaire zou abusievelijk kunnen worden afgeleid dat al met ingang van de gemeentebegrotingen 1998 de uitgaven voor onderwijshuisvesting volledig beschikbaar zouden zijn. Als de Rfv zijn voornemen voor een afzonderlijke reactie tot uitvoering brengt zou wat mij betreft die zichtbaarheid een belangrijk aspect zijn.

#### *Diverse onderwerpen*

##### – Beleidsvoornemens van het Rijk

De Rfv constateert dat de beleidsvoornemens van het Rijk summier zijn weergegeven. Hij vraagt daarnaast aandacht voor een tijdige informatieverstrekking aan gemeenten en provincies. Ook geeft hij te kennen over verschillende onderwerpen te willen adviseren. Ik merk op dat een verklaring voor de summiere informatie is te vinden in het feit dat pas na de kabinetsformatie het nieuwe kabinet een begin heeft gemaakt met het invullen van de beleidsvoornemens. Ik ben voornemens de Tweede Kamer voorjaar 1999 een actualisering van hoofdstuk 4 te zenden, waarin de actuele informatie over de beleidsvoornemens zal zijn opgenomen. Daarin zal ook zijn aangegeven over welke onderwerpen volgens opgave van de departementen de Rfv om advies zal worden gevraagd.

##### – Reactie op uitgebrachte Rfv-adviezen

De Rfv plaatst enkele opmerkingen bij de reactie van het Rijk op een tweetal uitgebrachte adviezen, te weten een advies over de economische functie in het gemeentefonds en een advies over de cumulatie van herverdeeleffecten. Ik neem deze opmerkingen voor kennisgeving aan.

##### – Werkprogramma 1999 van de Rfv

De Rfv constateert dat het werkprogramma 1999 ten opzichte van een eerder concept is aangepast. Niettemin mist hij een uitbreiding van het werkprogramma op basis van de vele nieuwe voornemens die na juni 1998 bekend zijn geworden. Daarnaast verbaast het de Rfv dat het onderwerp klassenverkleining in het werkprogramma is opgenomen, maar dat de beheerders van het gemeentefonds vervolgens hebben gemeld af te zien van een adviesaanvraag over dat onderwerp, omdat het te simpel zou zijn. Ik ben op de voorgenomen actualisering van het werkprogramma hiervoor al ingegaan. Het onderwerp klassenverkleining is op het werkprogramma geplaatst vanwege het belang van het onderwerp. Nadat duidelijk was geworden dat het verdeeltechnisch geen nieuwe gezichtspunten opleverde is van een adviesaanvraag afgezien. De Rfv is bij de septembercirculaire uitgenodigd desgewenst een opmerking over de verdeelaspecten te maken.

#### *Agenda voor 1999*

In aanvulling op het POR1999 meld ik tenslotte het volgende.

De agenda voor 1999 zegt de Tweede Kamer in het najaar van 1998 informatie toe over de bijstand en over het toeslagenbudget in de

bijstand. In hoofdstuk II.B van het Regeerakkoord heeft het kabinet zijn voornemens opgenomen ten aanzien van de sociale zekerheid. De uitwerking hiervan, waaronder de genoemde onderwerpen, vindt plaats onder leiding van een politieke regiegroep, bestaande uit de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. De Tweede Kamer wordt over de resultaten zo spoedig mogelijk geïnformeerd, naar het zich laat aanzien in het voorjaar van 1999.

De agenda vermeldt daarnaast het onderwerp Herindeling (gewenningsbijdrage). Dat onderwerp is in de Eerste Kamer aan de orde geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel over de gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard. Behalve in de scan van het POR2000 zal ik ook in afzonderlijk onderzoek aandacht besteden aan de gewenningsbijdrage. Het onderzoek zal in ieder geval bestaan uit een analyse van eerder verricht onderzoek. Daarnaast zal bij gemeenten die in aanmerking komen voor de gewenningsbijdrage een onderzoek worden gehouden naar de financiën in relatie tot de herindeling. Naar het mij voorkomt zal dit onderzoek betrekking moeten hebben op een meerjarige periode. In het POR2000 verwacht ik de eerste resultaten van het onderzoek te kunnen melden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper