

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 B

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 2002

28 000 C

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het provinciefonds voor het jaar 2002

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2002

Inleiding

Hierbij zend ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, de derde voortgangsrapportage Plavat. Eén van de bijlagen bij dit voortgangsbericht is het Financieel overzicht gemeenten 2002.¹ Dit is het eerste concrete product in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat). Een andere bijlage is het advies dat de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) op mijn verzoek heeft uitgebracht en mijn standpunt daarop (Kamerstuk 28 000 B/C, nr. 22).

Hieronder ga ik eerst kort in op het Financieel overzicht gemeenten 2002. Vervolgens komt de 3e voortgangsrapportage Plavat aan de orde. De voortgangsrapportage is, mede in het licht van het Rfv-advies, in belangrijke mate gericht op verdere activiteiten in het kader van het Plavat. Primair doel van deze activiteiten is de vervolmaking van het Financieel overzicht gemeenten en de data-stromen en analysemethoden die daaraan ten grondslag liggen.

Financieel overzicht gemeenten 2002

Het financieel overzicht gemeenten zal jaarlijks verschijnen in het voorjaar ter bespreking in het zogenoemde normeringsoverleg tussen Rijk en VNG/IPO. Functie ervan is het verschaffen van statistische beleidsinformatie om de bestuurlijke oordeelsvorming over de accressen gemeentefonds te faciliteren.

De centrale vraag in het Financieel overzicht gemeenten luidt: «Geven de verwachte accressen voor de komende jaren in het licht van de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten gedurende de afgelopen jaren en in het licht van de verwachte ontwikkeling van het gemeentelijk takenpakket, aanleiding tot nadere bestuurlijke besluitvorming over de uitkomsten van de normering?» Het Financieel overzicht gemeenten 2002

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

is besproken in een bestuurlijk overleg tussen Rijk en VNG/IPO op 3 april jl. Daarbij stonden zowel de systematiek van het Financieel overzicht gemeenten ten principale als de uitkomsten van het Financieel overzicht gemeenten 2002 op de agenda.

Systematiek van het Financieel overzicht gemeenten

De methodiek van het Financieel overzicht gemeenten is door betrokken partijen onderschreven. Voorts hebben alle partijen uitgesproken groot belang te hechten aan de naleving van artikel 2 Fvw.

Voor het Financieel overzicht gemeenten betekent dit dat er in de toekomst op verschillende manieren aandacht moet worden geschonken aan artikel 2 Fvw.

- ten eerste zullen de beleidsvoornemens van het Rijk die voor latere jaren gevolgen hebben voor gemeenten in de vooruitblik worden verwerkt;
- daarnaast zal het Financieel overzicht gemeenten laten zien wat, gegeven deze beleidsvoornemens en de verwachte inflatie en areaalwijzigingen, de financiële ruimte is voor gemeentelijke beleidsintensiveringen en eventuele nadere bestuurlijke afspraken;
- ten slotte zal in de terugblik aandacht worden besteed aan hoe beleidsvoornemens uit eerdere jaren uitpakken binnen de financiële verhouding. Zo wordt gemonitord in welke mate de veronderstellingen en de afspraken zijn uit- en nagekomen.

Uitkomsten Financieel overzicht gemeenten 2002

De verwachte accressen 2003–2006 – en in het verlengde daarvan de totale inkomstenontwikkeling – zijn in het Financieel overzicht gemeenten 2002 op «pm» gesteld in verband met het na de verkiezingen op te stellen nieuwe regeerakkoord en de dan te maken keuze voor een normerings-systematiek. Wel zijn de overige inkomens- en kostenontwikkelingen in beeld gebracht.

Conclusie van de terugblik in het Financieel overzicht gemeenten 2002 is dat de financiële positie van de gemeenten tussen 1997 en 2002 is verbeterd en geen aanleiding geeft tot nadere besluitvorming met betrekking tot de voorziene accressen.

Voortgang Plavat

Het verschijnen van het eerste Financieel overzicht gemeenten beschouwen wij als een belangrijke mijlpaal in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Het feit dat de methodiek van het Financieel overzicht in het bestuurlijk overleg van 3 april jl. door betrokken partijen werd gedragen en dat de Rfv in haar advies het belang en de doelstellingen van Plavat benadrukt zijn voor ons belangrijke ruggensteunen bij het voortzetten van het Plavat-traject.

Onze ambitie daarbij is om het beeld van de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten dat het Financieel overzicht gemeenten 2002 biedt de komende jaren gedetailleerder en preciezer te maken. Daartoe dient nadere informatie te worden verzameld over specifieke uitkeringen, gemeentelijke vermogens, EU-gelden, gemeentelijke rekeningcijfers, prestatieindicatoren als indicatie van maatschappelijke ontwikkelingen, en eigen inkomsten van gemeenten. Op dit moment zijn hierbij reeds belangrijke stappen gezet. Ons streven is dat over 3 jaar – dus in het FOG 2005 – de datastromen geheel op orde zijn en de analysemethoden volledig zijn uitgekristalliseerd. De gebruikswaarde van het Financieel overzicht gemeenten is dan maximaal. Bij deze ambitie moet op dit moment nog een slag om de arm worden gehouden, omdat op dit moment door de complexiteit van de materie voor sommige onderwerpen nog niet duide-

lijk is wat de (on)mogelijkheden zijn; het betreft dan met name de gemeentelijke vermogens en de prestatieindicatoren.

Hieronder gaan wij kort op enkele van de genoemde informatiestromen in; voor een meer uitgebreide behandeling verwijzen wij u naar paragraaf 4 van de voortgangsrapportage.

Gemeentelijke vermogens

De gemeentelijke rekeningcijfers in het Financieel overzicht gemeenten 2002 zijn verzameld door het CBS en Deloitte & Touche. De provinciale toezichthouders hebben hun kennis en ervaring beschikbaar gesteld bij het interpreteren van deze cijfers. Daarnaast is gebruik gemaakt van de tussenresultaten van een onderzoek naar de waarde en wijze van waardering van financiële vaste activa bij gemeenten dat momenteel wordt verricht door het Coelo.

Belangrijkste conclusie over de vermogens in het Financieel overzicht gemeenten 2002 is dat de beschikbare cijfers indiceren dat de vermogenspositie van de gemeenten tussen 1996 en 2000 is verbeterd, maar dat voor een goede beoordeling van deze ontwikkeling meer informatie nodig is over de wijze waarop gemeenten boeken en inzicht in de risico's waarmee gemeenten worden geconfronteerd.

Wij willen langs verschillende sporen tot een scherper beeld en een verdergaande analyse van de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogenspositie komen, maar het moge duidelijk zijn dat de materie weerbarstig is. Zo zullen wij onder meer met het CBS en Deloitte & Touche – als gegevensleveranciers – in kaart brengen op welke manieren de kwaliteit van de balansgegevens mogelijk verbeterd zou kunnen worden. De komende tijd zal met de provincies worden overlegd of en hoe zij op het punt van het in kaart brengen van gemeentelijke vermogens en risico's een meer structurele rol kunnen gaan spelen. Er zal onderzoek worden geëntameerd naar manieren waarop zicht kan worden gekregen op de ontwikkeling van de risico's en de wijze waarop gemeenten hiermee omgaan. Daarnaast zal worden nagegaan, in bredere zin, of er manieren zijn om tot een verantwoord beeld van de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogens te komen. De eerstvolgende mijlpaal is dat bij het verschijnen van het Financieel overzicht gemeenten 2003 (voorjaar 2003) er nieuwe cijfers en een nieuwe analyse op macro beschikbaar zijn, en dat er een analyse voorligt over de mate waarin en de wijze waarop wij tot meer precieze, geobjectiveerde uitspraken over de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogens kunnen komen; waar mogelijk zullen wij dergelijke uitspraken reeds doen aan de hand van de dan ontwikkelde methodieken.

De Rfv maant in zijn advies tot voorzichtigheid bij het betrekken van de vermogenspositie van de gemeenten. Wij nemen dit ter harte en wij hechten eraan om op deze plek te herhalen wat wij reeds in onze eerste voortgangsrapportage Plavat schreven, namelijk dat wij thans niet voornemens zijn de vermogenspositie van gemeenten bij de verdeling te betrekken. Er is op dit moment geen aanleiding om het standpunt dat wij bij de opstelling van de Financiële Verhoudingswet ten aanzien van de overige eigen middelen (OEM, inclusief de gemeentelijke vermogens) hebben ingenomen nu te heroverwegen.

EU-geldstromen

De pilot ESF is afgerond (rapportage gaat hierbij).¹ De belangrijkste conclusie van de pilot is dat het mogelijk is om in het kader van Plavat relevante informatie over de ESF 3geldstromen naar gemeenten te verkrijgen. De pilot ESF heeft duidelijk gemaakt dat het in principe mogelijk zou moeten zijn om ook andere Europese geldstromen naar gemeenten in kaart te brengen, maar dat dit geen sinecure is, omdat de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bestaande administratieve systemen niet zijn ingericht voor dat doel. Zorgvuldig onderzoek en een afweging van kosten van de aanpassing van systemen en baten in termen van nut en noodzaak van de informatie in het kader van Plavat zijn noodzakelijk.

Eerstvolgende mijlpaal in dit verband is dat er voor het Financieel overzicht gemeenten 2003 (te verschijnen: voorjaar 2003) een duidelijk beeld voorligt van welke Europese geldstromen wel en niet meelopen in het Plavat en welke data concreet geleverd zullen worden (analoog aan «Specifieke uitkeringen in beeld»¹, en dat waar mogelijk de eerste data over Europese geldstromen beschikbaar zijn.

Prestatieindicatoren

Het SCP heeft op ons verzoek onderzoek verricht naar de mogelijkheden om inzicht in de maatschappelijke ontwikkelingen te krijgen, dat de analyse van de geldstromen kan ondersteunen. Het SCP heeft daarvan verslag gedaan in het rapport «Maten voor gemeenten»; dit rapport heeft u reeds ontvangen als bijlage bij de eerste voortgangsrapportage in juni 2001. Naar aanleiding van dit rapport heeft het adviesbureau AEF op ons verzoek in samenwerking met het SCP een tweetal expertmeetings georganiseerd. Belangrijkste conclusie van AEF in haar rapportage «*Transparantie in de Financiële Verhouding. Twee expertmeetings*» (gaat als bijlage hierbij¹) luidt als volgt: wat het SCP in «*Maten voor gemeenten*» voorstelt aan prestatie-indicatoren voor het doel van Plavat moet als «state of the art» worden beschouwd.

De Rfv wijst er in zijn advies op dat het gebruik van prestatiemeting om te sturen niet past bij een bekostiging van taken uit eigen middelen. Voorts plaatst hij kanttekeningen bij de technische mogelijkheden om eenduidig die gemeentelijke prestaties te meten die meerwaarde bieden bij het beoordelen van de financiële positie van gemeenten, en wijst hij op het risico van onbedoelde prikkels en het risico van een steeds uitdijend stelsel van prestatieindicatoren. Naar de opvatting van de Raad kan prestatiemeting hooguit een signaalfunctie vervullen. De Raad plaats derhalve grote vraagtekens bij de meerwaarde van het verder ontwikkelen van het SCP-rapport en spoort het Rijk aan eerst draagvlak te creëren bij de bestuurlijke partners voor de aard en wijze van prestatiemeting.

Wij nemen ons de waarschuwingen van de Raad over de technische mogelijkheden, de risico's van onbedoelde prikkels en een uitdijend stelsel van indicatoren, alsmede de aanbeveling om de bestuurlijke partners tijdig te betrekken zeer ter harte. Wij zijn ons terdege bewust van de technische en bestuurlijke complexiteit van deze materie.

Onze ambitie ten aanzien van prestatieindicatoren in het Plavat is om met een beperkte set van indicatoren – maximaal ca. vijf per gemeentelijk taakcluster – een globale, dus verre van volledige eerste indruk te krijgen van maatschappelijke ontwikkelingen die achter de financiële ontwikkelingen schuil gaan. In lijn met hetgeen de Rfv hierover opmerkte zullen deze indicatoren derhalve een louter signalerende functie vervullen. In dit verband willen wij opmerken dat de gemeentelijke autonomie onverkort blijft gehandhaafd. Voor de wijze waarop gemeenten hun taken uitvoeren, voor hun financieel beheer van de algemene middelen, en alles wat daar mee samenhangt, is het College verantwoordelijk, en het College legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Wij hebben niet de minste behoefte – en beschikken ook niet over de middelen en de menskracht – om die verantwoordelijkheid naar ons toe te trekken. Het Plavat is geen instrument van toezicht en controle, maar een bron van statistische informatie om onze systeemverantwoordelijkheden beter te kunnen waarmaken. Belangrijk element van deze systeemverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders om zich ervan te vergewissen dat de gemeenten over voldoende middelen kunnen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beschikken om hun taken adequaat, afgestemd op hun lokale situatie, te kunnen uitvoeren. Het Financieel overzicht gemeenten vormt een instrument om deze verantwoordelijkheid waar te maken. In het verlengde van de conclusies in het Financieel overzicht gemeenten kunnen uiteraard bestuurlijke afspraken tussen Rijk en gemeenten worden gemaakt – bijvoorbeeld onder het nieuwe bestuursakkoord tussen Rijk, provincies en gemeenten – maar voorzover dat geschiedt is dat wel met volledig behoud van de verantwoordelijkheden van beide partijen en vanuit het gevoel dat gemeenten en Rijk bij de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staan in toenemende mate op samenwerking zijn aangewezen. Eerstvolgende mijlpaal waar het gaat om prestatieindicatoren is dat bij het verschijnen van het Financieel overzicht gemeenten 2003 (voorjaar 2003) de set prestatieindicatoren van het SCP en de organisatie van de benodigde datastromen in opzet gereed zijn; waar mogelijk moeten de benodigde datastromen reeds op gang gekomen zijn.

Tot slot

Wij hebben reeds eerder aangegeven het Plavat als een groeitraject te zien. Met het Financieel overzicht gemeenten heeft het eerste en belangrijkste product van het Plavat het daglicht gezien. In het bestuurlijk overleg van 3 april jl. bleek dit door betrokken partijen te worden gedragen. De Rfv onderstreepte in zijn advies het belang van Plavat.

Hierboven hebben wij aangegeven op welke wijze wij het groeitraject verder vorm willen geven, met als perspectief een qua datastromen en analysemethoden volledig uitgekristalliseerd Financieel overzicht gemeenten in het voorjaar van 2005. De gebruikswaarde van het Financieel overzicht gemeenten is dan maximaal.

Wij hebben in het recente verleden periodiek met uw Kamer over het Plavat van gedachten gewisseld. Ook de Kamer heeft daarbij steeds haar steun uitgesproken voor dit project. Wij hechten eraan om uw Kamer ook in de toekomst goed te informeren over de geboekte vorderingen. Het is ons voornemen om uw Kamer jaarlijks middels een voortgangsrapportage op de hoogte te houden van de voortgang die in het Plavat-traject wordt geboekt, namelijk naar aanleiding van de bespreking van het financieel overzicht gemeenten in het bestuurlijk overleg in het voorjaar.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

DERDE VOORTGANGSRAPPORTAGE PLAN VAN AANPAK TRANSPARANTIE IN DE FINANCIËLE VERHOUDING RIJK-GEMEENTEN (PLAVAT) (APRIL 2002)

1. Inleiding

Hierbij ontvangt u de derde voortgangsrapportage Plavat, tezamen met het eerste concrete Plavat-product: het Financieel overzicht gemeenten 2002. Het Financieel overzicht gemeenten 2002 bevat statistische beleidsinformatie over de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten en is aan de orde geweest in het bestuurlijk overleg tussen VNG en rijk op 3 april jl.

Met het Financieel overzicht gemeenten 2002 is een stevig fundament neergezet waar het gaat om het verkrijgen van een beeld van de ontwikkeling van de geldstromen bij en de financiële positie van gemeenten. Het huidige beeld is al goed bruikbaar om bestuurlijke afspraken te maken naar aanleiding van de uitkomsten van de normering. Het is onze ambitie om in de komende jaren dit beeld verder te verfijnen en te preciseren. Ons streven is dat over 3 jaar – dus in het FOG 2005 – de datastromen geheel op orde zijn en de analysemethoden volledig zijn uitgekristalliseerd. De gebruikswaarde van het Financieel overzicht gemeenten is dan maximaal. Bij deze ambitie maken wij één voorbehoud, nl. dat dit moment door de complexiteit van de materie voor sommige onderwerpen nog niet duidelijk is wat precies de (on)mogelijkheden zullen zijn.

De opbouw van deze voortgangsrapportage is als volgt.

Hieronder wordt in paragraaf 2 eerst kort ingegaan op de geschiedenis van het Plavat.

De huidige stand van zaken, i.c. het Financieel overzicht gemeenten 2002, komt aan de orde in paragraaf 3.

In paragraaf 4 richten wij het oog op de toekomst, op welke wijze wij het Financieel overzicht gemeenten in de toekomst willen vervolmaken.

In paragraaf 5 belichten wij kort de financiële middelen die met Plavat zijn gemoeid.

In paragraaf 6 geven wij ten slotte aan op welke wijze wij u in de toekomst over de voortgang van Plavat op de hoogte zullen houden.

2. Geschiedenis Plavat

In het Algemeen Overleg van 20 april 2000 hebben wij aangegeven dat er naar ons oordeel sprake is van te weinig transparantie in de financiën van de mede-overheden. Er is te weinig zicht, zo gaven wij aan, op de herkomst van gelden en wat ermee beoogd wordt, niet alleen bij de rijks-overheid maar ook bij de gemeentelijke en provinciale besturen.

Wij hebben toen de ambitie uitgesproken om te komen tot meer transparantie in de financiële posities en geldstromen bij de medeoverheden. Ook de provinciale en gemeentelijke democratie hebben daar mijns inziens belang bij.

In de Memorie van Toelichting bij de begroting Gemeentefonds 2001 werd het doel van het Plan van Aanpak Transparantie (Plavat) als volgt verwoord¹: «Wij zullen in het plan van aanpak tot meer transparantie in de financiële verhouding, dat wij de Tweede Kamer voor het eind van dit jaar hebben toegezegd, dan ook met name aandacht schenken aan de vraag hoe door grotere transparantie een beter oordeel over de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven mogelijk wordt. De gegevens, die in het kader van die grotere transparantie verzameld en bewerkt worden, kunnen dan betrokken worden bij de beoordeling van de uitkomst van de normering en de ontwikkeling van de lokale heffingen. Ook wordt daarmee de beoor-

¹ Kamerstukken II 27 400 B nr. 2 blz. 5, zie ook bijlage 8 Miljoenennota blz. 255 en Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2000, blz. 22/23.

deling van de verdeling van de diverse geldstromen over de gemeenten beter ondersteund.»

Het Plan van Aanpak Transparantie is op 12 december 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden (27 400 B nr. 7). Hierin schetsten wij het volgende perspectief. Wij gaven aan dat het begrip transparantie op drie niveaus moet worden ingevuld: op het niveau van de gemeenten, op het niveau van de provincies en op het niveau van het Rijk. Immers, op de verschillende niveaus wordt vanuit verschillende posities verantwoording afgelegd, en elke bestuurslaag dient over die informatie te beschikken die nodig is om haar verantwoordelijkheid waar te maken.

Voorts schetsten wij dat er op elk van de drie bestuurslagen ontwikkelingen gaande zijn die beogen de transparantie te vergroten:

- Op het niveau van de gemeenten gaat het daarbij met name om de bedrijfsvoering en om de positie van de Raad in een duaal stelsel (versterking afwegings- en controlefunctie), mede in het kader van de uitwerking van de voorstellen van de commissie Elzinga. Een en ander vindt zijn weerslag in het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, in wijzigingen van de comptabiliteitsvoorschriften en in allerlei activiteiten gericht op cultuurveranderingen binnen gemeenten, met name de Vernieuwingsimpuls.
- Verbeteringen van de financiële functie, in het bijzonder van de comptabiliteitsvoorschriften, zijn ook van groot belang voor het niveau van de provincie; goed inzicht in de financiële positie van gemeenten is een noodzakelijke voorwaarde voor adequaat toezicht door de provincies op de gemeenten. Verder is er op het niveau van de provincie het traject «Toezicht op schrift»¹.
- Het Plan van Aanpak Transparantie betreft het niveau van het Rijk. Hierbij gaat het om betrouwbare, systematische informatie over de ontwikkelingen in de financiële positie van gemeenten. Deze informatie hebben wij nodig om onze verantwoordelijkheden voor het systeem van de financiële verhouding beter te kunnen waarmaken. Met het Periodiek OnderhoudsRapport (POR), de Monitor Inkomsten Lokale Heffingen (MILH) en het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU) zijn de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet naar een meer systematische informatievoorziening. Bij het Plan van Aanpak Transparantie gaat het erom de kwaliteit van de bestaande informatie verder te verbeteren, de samenhang tussen die gegevens te verbeteren en waar nodig nieuwe informatie te genereren.

Voorts gaven wij aan dat wij bij het Plavat uit pragmatische overwegingen een groeimodel zouden hanteren waarbij wij uitgaan van de bestaande rapportages en reeds verzamelde gegevens. Tot slot formuleerden wij als doelen om in het voorjaar 2002 voor het eerst te beschikken over informatie op macroniveau, en in het najaar 2002 over meer uitgebreide informatie op meso-niveau (POR+).

Het Plavat is dus een afzonderlijk traject, zij het dat er verbandingen zijn met het dualiseringstraject in die zin dat Plavat waar mogelijk gebruik maakt van verbeteringen in de informatievoorziening op gemeentelijk niveau als gevolg van de dualisering.

Tijdens Algemeen Overleggen met de vaste Commissie voor BZK op onder meer 15 mei 2001 en 29 november 2001 hebben wij met uw Kamer van gedachten gewisseld over het Plavat. Daarbij bleek dat de Kamer het Plan van Aanpak Transparantie ondersteunt.

¹ Kamerstukken II 26 721 & 26 906, nr. 11

3. Huidige stand van zaken: het Financieel overzicht gemeenten 2002

3.1 Conclusies Financieel overzicht gemeenten 2002

Hoofdstuk 1 van het Financieel overzicht gemeenten 2002 laat zich lezen als de bestuurlijke samenvatting. Volledigheidshalve zijn de centrale vraagstelling alsmede de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk hieronder opgenomen; voor het overige zij verwezen naar het Financieel overzicht gemeenten 2002 (gaat hierbij).

Vraagstelling

Centrale vraag in het Financieel overzicht gemeenten is: Geven de verwachte accessen voor de komende jaren – d.w.z. de verwachte groei van het gemeentefonds als rekenkundige uitkomst van de normeringssystematiek – in het licht van de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten gedurende de afgelopen jaren en in het licht van de verwachte ontwikkeling van het gemeentelijk takenpakket, aanleiding tot nadere bestuurlijke besluitvorming?

Hierbij dient te worden aangetekend dat in onderhavig Financieel overzicht gemeenten slechts gedeeltelijk antwoord op deze vraag wordt gegeven. De verwachte accessen 2003–2006 – en in het verlengde daarvan de totale inkomstenontwikkeling – zijn in het Financieel overzicht gemeenten 2002 op «pm» gesteld in verband met de – ten tijde van het opstellen van het Financieel overzicht – nog te maken keuze voor een normeringssystematiek en met het na de verkiezingen op te stellen nieuwe regeerakkoord.

In dit Financieel overzicht gemeenten wordt de systematiek neergezet zoals deze in volgende jaren gebruikt zal worden om tot een antwoord te komen op bovenstaande centrale vraag. Het Financieel overzicht gemeenten 2002 zal worden geactualiseerd zodra meer bekend is over de te verwachten accessen 2003–2006.

Samenvattende conclusies

- De financiële positie van gemeenten is tussen 1997 en 2002 verbeterd. De financiële mogelijkheden van de gemeenten om hun verantwoorde-lijkheden in autonomie in te vullen zijn toegenomen. Er was ruimte voor intensivering op vrijwel alle taakclusters. Het eigen vermogen is in deze periode met 66% gestegen, waarbij moet worden aangetekend dat de cijfers over vermogens indicatief zijn en dat er geen harde conclusies aan verbonden kunnen worden. Al met al lijken de gemeenten financieel gezien tegen een stootje te kunnen. De terugblik in het Financieel overzicht gemeenten 2002 geeft geen aanleiding tot nadere besluitvorming met betrekking tot de voorziene accessen.
- De financiële ruimte van de gemeenten in de periode 2003–2006 wordt bepaald door de verwachte ontwikkelingen in de gemeentelijke inkomsten en de kosten van gemeenten; bij die kostenontwikkeling spelen zaken als inflatie, bevolkingsgroei en veranderingen in gemeentelijke taken een rol. De totale cumulatieve kostenontwikkeling voor de periode 2003 tot en met 2006 bedraagt € 2349,0 miljoen. De kostenstijging houdt vooral verband met inflatie (€ 1692,9 miljoen). De rest van de kostenstijging is met name het gevolg van areaalontwikkeling (€ 552,6 miljoen). De totale inkomstenontwikkeling voor de jaren 2003–2006 is op «pm» gesteld (zie hierboven, ad «vraagstelling»). De totale cumulatieve financiële ruimte voor de periode 2003 tot en met 2006 is derhalve ook op «pm» gesteld.
- In komende Financiële overzichten gemeenten zal de verwachte finan-

ciële ruimte worden bepaald volgens de in hoofdstuk 4 beschreven en gehanteerde methodiek.

3.2 Uitkomsten bestuurlijk overleg op 3 april 2002

Het Financieel overzicht gemeenten 2002 is besproken in het bestuurlijk overleg tussen VNG en rijk op 3 april jl. De methodiek van het Financieel overzicht 2002 is daar door betrokken partijen onderschreven. Voorts hebben alle partijen uitgesproken groot belang te hechten aan de naleving van artikel 2 Fvw.

Artikel 2 Fvw schrijft voor dat als beleidsvoornemens van het Rijk een wijziging van de taken van gemeenten tot gevolg hebben de financiële repercussies voor de gemeenten in kaart worden gebracht, dat wordt aangegeven op welke wijze deze financiële gevolgen kunnen worden opgevangen, en dat hierover tijdig overleg plaatsvindt met de fonds-beheerders.

Voor het Financieel overzicht gemeenten betekent dit dat er in de toekomst op verschillende manieren aandacht moet worden geschonken aan artikel 2 Fvw. Ten eerste zullen de beleidsvoornemens van het Rijk die voor latere jaren financiële gevolgen hebben voor gemeenten in de vooruitblik worden verwerkt. Daarnaast zal het Financieel overzicht gemeenten laten zien wat, gegeven deze beleidsvoornemens en de verwachte inflatie en areaalwijzigingen, de financiële ruimte is voor eventuele nadere bestuurlijke afspraken. Ten slotte zal in de terugblik aandacht worden besteden aan hoe beleidsvoornemens uit eerdere jaren uitpakken binnen de financiële verhouding.

4. Toekomst: vervolmaking Financieel overzicht gemeenten

4.1 Inleiding

Het verschijnen van het eerste Financieel overzicht gemeenten beschouwen wij als een belangrijke mijlpaal in de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten. De methodiek die aan het Financieel overzicht gemeenten ten grondslag ligt is robuust en wordt, naar in het bestuurlijke overleg bleek, door alle betrokken partijen gedragen. Het Financieel overzicht biedt op hoofdlijnen een beeld van de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten dat bruikbaar is bij het vormen van een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normeringssystematiek. Het is onze ambitie om dit beeld op hoofdlijnen de komende jaren te vervolmaken met informatie die dat beeld van de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten gedetailleerder en preciezer kan maken. Deze informatie heeft betrekking op specifieke uitkeringen, gemeentelijke vermogens, EU-gelden, gemeentelijke rekeningcijfers, prestatieindicatoren als indicatie van maatschappelijke ontwikkelingen, en eigen inkomsten van gemeenten. Wij verwachten dat de gebruikswaarde van het Financieel overzicht gemeenten hierdoor nog zal toenemen.

Ons streven is dat over 3 jaar – dus in het Financieel overzicht gemeenten 2005 – de datastromen geheel op orde zijn en de analysemethoden volledig zijn uitgekristalliseerd. De gebruikswaarde van het Financieel overzicht gemeenten is dan maximaal. Bij deze ambitie moet op dit moment nog een slag om de arm worden gehouden, omdat op dit moment door de complexiteit van de materie voor sommige onderwerpen nog niet duidelijk is wat de (on)mogelijkheden zijn. Wij zullen hieronder per onderwerp aangeven wat de eerstvolgende mijlpaal is.

4.2 Specifieke uitkeringen

Van de 155 specifieke uitkeringen die in het Overzicht Specifieke Uitkeringen 2001 (OSU 2001) en 2002 zijn vermeld, lopen er 67 specifieke uitkeringen mee binnen het Plan van Aanpak Transparantie. Of een specifieke uitkering meeloopt wordt getoetst aan de hand van vier criteria (zie bijlage «Specifieke Uitkering in Beeld»). Op deze wijze wordt in financieel opzicht het leeuwendeel van specifieke uitkeringen in kaart gebracht.

Van ruim 40 specifieke uitkeringen hebben we historische en periodieke gegevens ontvangen. Op dit moment wordt gewerkt aan koppeling van de verschillende bestanden, zodat analyses op de data mogelijk worden.

Van de overige specifieke uitkeringen zijn nog niet (alle) gegevens ontvangen. Reden hiervoor is veelal het meer tijd in beslag nemen van het aanpassen van de automatisering om de gegevens te kunnen leveren en dat de leverende organisaties (departementen, agentschappen e.d.) de afgelopen tijd druk zijn geweest met zaken als de invoering van de VBTB-begroting en de Euro.

De eerstvolgende mijlpaal is dat er van de belangrijkste specifieke uitkeringen analyses voorliggen die betrokken kunnen worden bij het Financieel overzicht gemeenten 2003 (te verschijnen: voorjaar 2003).

4.3 Gemeentelijke vermogens

Wat betreft de vermogens werd in het Financieel overzicht gemeenten 2002 (paragraaf 3.4) het volgende geconcludeerd: «Het eigen vermogen van gemeenten is met 66% gestegen (€ 13,4 miljard in '96, € 22,3 miljard in '00, lopende prijzen), terwijl het vreemd vermogen afnam (€ 45,8 in '96, € 38,4 miljard in '00). Deze cijfers indiceren dat de vermogenspositie van gemeenten is verbeterd. Voor een goede beoordeling van deze ontwikkeling is meer informatie nodig over de wijze waarop gemeenten boeken en is inzicht nodig in de risico's waarmee gemeenten worden geconfronteerd.»

In het kader van het Financieel overzicht gemeenten 2002 is op verschillende wijzen getracht om een beter kwantitatief en kwalitatief beeld te krijgen van de omvang en ontwikkeling van gemeentelijke vermogens. De genoemde cijfers zijn gebaseerd op de rekeningen van de gemeenten; deze informatieverzameling is verricht door het CBS en Deloitte & Touche. Daarnaast hebben de toezichthouders hun beschikbare kennis over de ontwikkeling van het eigen vermogen bij gemeenten en over de invulling van de risicoparagraaf bij gemeenten ingebracht, en zij hebben kanttekingen geplaatst bij de interpretatie van de ontwikkeling van de vermogenspositie. Door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheid (Coelo) wordt momenteel een onderzoek verricht naar de waarde en wijze van waardering van financiële en materiële vaste activa bij gemeenten. Dit onderzoek is nog niet afgerond, maar de eerste tussenresultaten zijn in het Financieel overzicht gemeenten 2002 opgenomen.

Hiermee is in het Financieel overzicht gemeenten 2002 een eerste stap gezet bij het in kaart brengen van de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogenspositie. Een nauwkeuriger beeld is gewenst. Daarbij speelt echter een tweetal hoofdproblemen, nl:

- 1) Dat gemeenten binnen de bestaande comptabiliteitsvoorschriften hun vermogenspositie verschillend administreren. Mede hierdoor is de uit openbare stukken berekende vermogenspositie van twee willekeurige gemeenten daardoor niet goed vergelijkbaar. De belangrijkste oorzaken van de onvergelijkbaarheid is het verschil in omgang met de

waardering van vaste activa en het onderscheid tussen reserves en voorzieningen.

- 2) Naar aanleiding van een onderzoek van Coelo¹ bleek dat de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten niet in een enkel kengetal kan worden gevat. Naast cijfers over de ontwikkeling van vreemd en eigen vermogen, algemene reserves, bestemmingsreserves en voorzieningen zijn ook kengetallen nodig die iets zeggen over de ontwikkelingen van de risicopositie (in relaties tot reserves) en over (wettelijke) verplichtingen (in relatie tot voorzieningen). Daarnaast zal bij elke interpretatie van cijfers en kengetallen over gemeentelijke vermogens ook het financieel beleid van de betreffende gemeenten moeten worden meegenomen: wordt er gespaard voor investeringen of geleend, worden bepaalde aandelen aangehouden uit oogpunt van publiek belang of puur uit treasurymanagement e.d.

Wij willen op verschillende manieren proberen verder te komen met het oplossen van deze problemen.

Wat het eerste probleem betreft gaat het om de volgende sporen.

- Ook in de toekomst zullen het CBS en Deloitte & Touche gemeentelijke balansgegevens leveren. De komende tijd zullen wij met deze organisaties in kaart brengen op welke manieren de kwaliteit van de balansgegevens mogelijk verbeterd zou kunnen worden;
- Wij verwachten dat op termijn de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften zoals deze in het kader van de dualisering worden opgesteld verbetering in de situatie zullen brengen²;
- Het Coelo-onderzoek loopt nog. Over de eindresultaten van het Coelo-onderzoek en eventuele vervolgstappen wordt u geïnformeerd na afronding van het onderzoek.

Wat betreft het tweede probleem gaat het om de volgende sporen:

- De provincies kunnen, naar bij het financieel overzicht gemeenten 2002 is gebleken, vanuit hun rol als toezichthouder kwalitatieve informatie leveren die een belangrijke rol kan spelen bij de interpretatie van de cijfers zoals die door het CBS en D&T worden geleverd. De komende tijd zal met de provincies worden overlegd of en hoe zij op het punt van het in kaart brengen van gemeentelijke vermogens en risico's een meer structurele rol kunnen gaan spelen;
- Er zal onderzoek worden geëntameerd naar manieren waarop zicht kan worden gekregen op de ontwikkeling van de risico's en de wijze waarop gemeenten hiermee omgaan. De verwachting is overigens dat waar het gaat om de risico's de invoering van het duale stelsel zal bijdragen tot een beter inzicht in het weerstandsvermogen en de risicopositie van gemeenten.
- Daarnaast zal worden nagegaan, in bredere zin, of er manieren zijn om tot een verantwoord beeld van de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogens te komen: welke kengetallen zijn daarvoor nodig? Hoe moeten deze kengetallen worden gewogen? Welke kwalitatieve informatie blijft van belang?

Wij hechten er overigens aan om op deze plek te herhalen wat wij reeds in onze eerste voortgangsrapportage schreven, namelijk dat wij thans niet voornemens zijn de vermogenspositie van gemeenten bij de verdeling te betrekken. Er is op dit moment geen aanleiding om het standpunt dat wij bij de opstelling van de Financiële Verhoudingswet ten aanzien van de overige eigen middelen (OEM, inclusief de gemeentelijke vermogens) hebben ingenomen nu te heroverwegen.

De uitkomsten van bovengenoemde sporen zijn op dit moment uitermate onzeker. Het is onduidelijk of, en in welke mate, wij tot een geobjectiverde uitspraak over de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogens kunnen komen.

¹ «Decentrale overheden in Balans? Een atlas van de vermogenspositie van de decentrale overheden.», E. Gerritsen, M.A. Allers, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheid, Groningen 2001.

² Zo wordt in de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften bijvoorbeeld bruto-activeren verplicht en wordt het activeren van tekorten verboden.

De eerstvolgende mijlpaal is dat bij het verschijnen van het Financieel overzicht gemeenten 2003 (voorjaar 2003) er nieuwe cijfers en een nieuwe analyse op macro beschikbaar zijn, en dat er een analyse voorligt over de mate waarin en de wijze waarop wij tot meer precieze, geobjectiveerde uitspraken over de ontwikkeling van de gemeentelijke vermogens kunnen komen. Waar mogelijk zullen wij dergelijke uitspraken reeds doen aan de hand van de dan ontwikkelde methodieken. Daarnaast verwachten wij uw Kamer rond de zomer op de hoogte te kunnen stellen van de resultaten van het Coelo-onderzoek.

4.4. Europese geldstromen

In het Plan van Aanpak Transparantie is voorzien dat het overzicht van de geldstromen zich ook zou uitstrekken over de Europese geldstromen naar gemeenten. Een pilot die zich richtte op het ESF 3 zou inzicht moeten bieden in de meest doelmatige aanpak om tot zo'n overzicht te komen; deze pilot is inmiddels afgerond.

Hoofdconclusie van de pilot is dat voor het verkrijgen van inzicht in de ESF-geldstromen naar gemeenten het best gebruik gemaakt kan worden van de gerealiseerde voorschotten aan afzonderlijke gemeenten per jaar. De achtergrond hiervan is dat deze gerealiseerde voorschotgegevens het best aansluiten op de fysieke geldstroom van het agentschap van SZW naar de gemeenten, en daarmee het best bruikbaar zijn in het kader van Plavat.

De pilot heeft overigens wel duidelijk gemaakt dat het vergaren van informatie over EU-geldstromen naar gemeenten geen sinecure is, omdat de bestaande administratieve systemen niet zijn ingericht voor dat doel.

De pilot ESF heeft duidelijk gemaakt dat het in principe mogelijk zou moeten zijn om ook andere Europese geldstromen naar gemeenten in kaart te brengen, maar dat dit wel zorgvuldig onderzoek zal vereisen naar de vraag welke informatie bruikbaar is en in hoeverre de kosten van het leveren van informatie, waaronder begrepen het aanpassen van systemen, opwegen tegen het nut en noodzaak ervan. Specifieke aandacht vraagt hierbij het additionaliteitsbeginsel (verordening 1260/99 art. 11).

Wat betreft de ESF 3-gelden zullen de komende tijd afspraken worden gemaakt met SZW en het agentschap over de levering van de gerealiseerde voorschotgegevens.

De komende maanden zal van andere Europese geldstromen in kaart worden gebracht in hoeverre het er sprake is van geldstromen naar gemeenten en zal een afweging worden gemaakt tussen de kosten en het nut van het in kaart brengen ervan.

De eerstvolgende mijlpaal is dat er voor het Financieel overzicht gemeenten 2003 (te verschijnen: voorjaar 2003), en – analoog aan «Specifieke uitkeringen in beeld» – een duidelijk beeld voorligt van welke Europese geldstromen wel en niet meelopen in het Plavat en welke data concreet geleverd zullen worden, en dat waar mogelijk de eerste data over Europese geldstromen beschikbaar zijn.

4.5 Gemeentelijke rekeningcijfers (CBS en Deloitte & Touche)

Deloitte en Touche heeft inmiddels de gemeentelijke rekeningcijfers over de jaren 1999 en 2000 opgeleverd. Het CBS heeft onlangs de gemeentelijke rekeningcijfers over de jaren 1996 tot en met 1999 opgeleverd. Op dit

moment vindt nog controle op de gegevens plaats. Als deze is afgerond zal worden begonnen met de analyse.

De eerstvolgende mijlpaal is dat er verschillenanalyses voorliggen van de gemeentelijke rekeningcijfers en de gemeentelijke begrotingscijfers ten behoeve van het Periodiek onderhoudsrapport 2003 (te verschijnen: najaar 2002). Zowel het Periodiek onderhoudsrapport als het Financieel overzicht gemeenten zullen overigens gebaseerd blijven op begrotingscijfers, vanwege de actualiteitswaarde en onderlinge consistentie.

4.6 Prestatie-indicatoren

Het SCP heeft op ons verzoek onderzoek verricht naar de mogelijkheden om inzicht in de maatschappelijke ontwikkelingen te krijgen, dat de analyse van de geldstromen kan ondersteunen. Het SCP heeft daarvan verslag gedaan in het rapport «Maten voor gemeenten». Dit rapport heeft u reeds ontvangen als bijlage bij de eerste voortgangsrapportage in juni jl. Naar aanleiding van dit rapport heeft het adviesbureau AEF op ons verzoek in samenwerking met het SCP een tweetal expertmeetings georganiseerd. In deze meetings is door een aantal experts naar aanleiding van het SCP-rapport gesproken over de technische en bestuurlijke aspecten van de mogelijkheden om prestatieindicatoren zinvol in te zetten bij de beoordeling van het functioneren van de financiële verhouding. Inmiddels heeft AEF haar rapport hierover, «Transparantie in de Financiële Verhouding. Twee expertmeetings» uitgebracht (rapport gaat als bijlage bij deze voortgangsrapportage).

Belangrijke conclusie van het AEF-rapport is dat wat het SCP in «Maten voor gemeenten» voorstelt aan prestatie-indicatoren voor het doel van Plavat als «state of the art» moet worden beschouwd.

Andere belangrijke conclusie in het AEF-rapport is dat denken over en werken aan prestatieindicatoren in de financiële verhouding niet binnen het «enge» kader van Plavat kan: prestatie-indicatoren die worden ontwikkeld in het kader van GSB of het vervolg-bestuursakkoord of bij gemeenten zelf in verband met de Vernieuwingsimpuls/Elzinga hebben hun technische en bestuurlijke implicaties voor (het gebruik van) prestatie-indicatoren bij Plavat, en omgekeerd. AEF onderscheidt een drietal sporen waarlangs prestatie-indicatoren in het kader van de financiële verhouding verder zouden moeten worden ontwikkeld, namelijk:

- Een follow up van het SCP rapport «Maten voor gemeenten»: het verfijnen en aanvullen van de set indicatoren;
- Een proeftuin gemeentelijke prestatiemeting met een selectie van representatieve gemeenten;
- Starten met de invoering van prestatiemeting voor bepaalde beleidsvelden of uitgavenclusters.

Het is mijn voornemen om deze sporen binnen het departement van BZK een vervolg te geven. In het kader van Plavat wordt met het SCP overlegd over de follow up van «Maten voor gemeenten». Bedoeling is om hierbij verbinding te leggen met het tweede spoor dat in het kader van dualisering gestalte zal krijgen, zodat over en weer geprofileerd kan worden van de opgedane ervaringen met prestatieindicatoren.

De eerstvolgende mijlpaal is dat bij het verschijnen van het Financieel overzicht gemeenten 2003 (voorjaar 2003) de set prestatieindicatoren van het SCP en de organisatie van de benodigde data-stromen in opzet gereed zijn. Waar mogelijk moeten de benodigde datastromen reeds op gang gekomen zijn.

4.7 Eigen Inkomsten

Conform het Plan van Aanpak Transparantie is door Cebeon een overzicht van de eigen inkomsten en hun betekenis in de financiële verhouding opgesteld. Dit onderzoek «Eigen inkomsten en het gemeentefonds» is als bijlage bij de eerste tussenrapportage aan uw Kamer gezonden. Inmiddels heeft Cebeon op basis daarvan een protocol opgesteld dat het mogelijk maakt om in toekomstige edities van het Financieel Overzicht Gemeenten de ontwikkeling van de eigen inkomsten separaat weer te geven. De werkwijze die dit protocol aangeeft wordt momenteel verwerkt in de analysebestanden die bij het POR worden gebruikt.

De eerstvolgende mijlpaal is dat er analyses voorliggen van de ontwikkeling van onderdelen binnen de gemeentelijke eigen inkomsten (zoals taakgebonden eigen inkomsten, belastingen en heffingen) ten behoeve van het Periodiek onderhoudsrapport 2003 (te verschijnen: najaar 2002).

5. Kosten

Het kostenplaatje is niet veranderd ten opzichte van de vorige tussenrapportage. De totale kosten van Plavat zien er op dit moment als volgt uit:

2001	€ 0,5 miljoen
2002	€ 0,6 miljoen + pm
2003	€ 0,1 miljoen + pm

Grote kostenposten zijn de levering van gemeentelijke rekeningcijfers door het CBS (€ 0,4 miljoen) en Deloitte & Touche (€ 0,6 miljoen). Daarnaast wordt geld besteed aan onderzoeken (Cebeon, AEF, SCP) en aanpassingen van de departementale administraties in verband met de levering van gegevens over specifieke uitkeringen. Verwacht mag worden dat de ramingen voor 2002 en met name 2003 nog opwaarts zullen worden bijgesteld.

6. Verdere voortgangsinformatie over Plavat aan uw Kamer

Onderhavige rapportage is de derde voortgangsrapportage Plavat. Het Plavat is een groeitraject; wij hechten eraan om uw Kamer ook in de toekomst goed te informeren over de geboekte vorderingen. Het is ons voornemen om uw Kamer jaarlijks op de hoogte te houden van de voortgang die in het Plavat-traject wordt geboekt, namelijk naar aanleiding van de bespreking van het financieel overzicht gemeenten in het bestuurlijk overleg in het voorjaar.