

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. 22

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

Op 4 februari jl. vroeg ik de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies uit te brengen over het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat)(FO2002/U55675). Begin april heb ik het advies van de Rfv ontvangen.¹ Mede namens de staatssecretaris van Financiën zend ik u hierbij het advies alsmede mijn standpunt daarop.

De Raad deelt mijn opvatting dat het Plavat een belangwekkend onderwerp is voor de financiële verhoudingen. De Raad benadrukt in zijn advies het essentiële belang van transparantie in een democratisch bestel. Ook de doelstelling van het Plavat wordt door de Raad onderschreven.

Ik ben verheugd over deze steun van de Raad voor het Plavat: ik ervaar dit als een bevestiging van het belang dat ik aan het Plavat hecht en een belangrijke adhesiebetuiging met de doelstellingen die ik met Plavat nastreef.

De Raad snijdt in zijn advies drie onderwerpen aan. Hieronder zal steeds eerst kort het advies van de Raad worden weergegeven, gevolgd door mijn standpunt daarop.

1) Doelstelling en bestuurlijk kader Plavat

De Raad is van mening dat in de stukken onvoldoende helder wordt aangegeven wat de strekking van het bestuurlijke oordeel in het kader van Plavat zou kunnen zijn. Hij meent dat de bestuurlijke kaders voor Plavat duidelijker dienen te worden gemarkeerd en vraagt daarbij aandacht voor de gemeentelijke autonomie. Bij invulling van het begrip transparantie dient het daarbij volgens de Raad te gaan om de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik meen in de stukken aan de Tweede Kamer de bestuurlijke kaders voldoende helder te hebben geschetst, maar ik begrijp uit het Rfv-advies dat er kennelijk ruimte is voor misverstanden. Ik maak van de gelegenheid gebruik om deze kaders nogmaals uiteen te zetten.

Aansluitend op het onderscheid dat de Raad maakt tussen horizontale en verticale verantwoordelijkheid voor transparantie beperkt het Plavat zich tot verticale transparantie. Uitgangspunt daarbij is de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerders om (a) zich ervan te vergewissen dat de gemeenten over voldoende middelen kunnen beschikken om hun taken naar eigen inzicht uit te voeren, en om (b) ervoor zorg te dragen dat het uitgangspunt van het verdeelstelsel – kostenoriëntatie – gehandhaafd blijft. Doel van het Plavat is: het verschaffen van statistische beleidsinformatie die het mogelijk maakt om deze verantwoordelijkheden waar te maken.

De vraag of de gemeenten over voldoende middelen kunnen beschikken komt aan de orde in het bestuurlijk overleg in het voorjaar, wanneer de fondsbeheerders zich een oordeel vormen over de omvang van de accressen (als uitkomst van de gehanteerde normeringssystematiek; die systematiek staat dus in het voorjaar niet ter discussie). Het Financieel overzicht gemeenten is een belangrijke informatiebron bij het vormen van dit oordeel. De fondsbeheerders zouden bijvoorbeeld tot het oordeel kunnen komen dat de accressen toereikend zijn en overigens ruimte laten voor het maken van aanvullende afspraken over de aanwending ervan. Vraag is vervolgens in hoeverre dit oordeel door de VNG wordt gedeeld en tot welke afspraken Rijk en VNG vervolgens komen. De fondsbeheerders zouden ook tot het oordeel kunnen komen dat de accressen op zichzelf niet toereikend zijn. Als de VNG dit oordeel deelt zou vervolgens tot bestuurlijke afspraken kunnen worden gekomen over bijvoorbeeld het verhogen van de eigen inkomsten door gemeenten, posterioriteiten in de gemeentelijke taakclusters of het incidenteel verhogen van de accressen door het Rijk.

De vraag naar de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel (b) wordt reeds in het POR beantwoord. Het POR wordt jaarlijks als bijlage bij de gemeentefondsbegroting naar de Kamer gezonden.

Tot slot op dit punt: de Raad vraagt aandacht voor de gemeentelijke autonomie en meent dat de indruk dreigt te ontstaan dat het Plavat zoals dat vanuit het Rijk wordt vormgegeven stoelt op wantrouwen.

Naar ik hoop heb ik hierboven overtuigend uiteen kunnen zetten dat het Plavat mij informatie verschaft om mijn systeemverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken – niet meer en niet minder dan dat. 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. Ik heb niet de minste behoefte – en beschik ook niet over de middelen en de menskracht – om die verantwoordelijkheid naar mij toe te trekken. Daarbij is het Plavat geen instrument van toezicht en controle, maar een bron van statistische informatie om mijn systeemverantwoordelijkheden (beter) te kunnen waarmaken. In het verlengde daarvan kunnen uiteraard op basis van die informatie bestuurlijke afspraken worden gemaakt, 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.

2) Systeemverantwoordelijkheid

De Raad is van oordeel dat de methodiek die gebruikt is in het Financieel overzicht gemeenten een goede basis biedt om inhoud te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Hij maant daarbij tot voorzich-

tigheid bij het betrekken van de vermogenspositie van de gemeenten omdat dat een goed inzicht in de aard van reserves en voorzieningen alsmede het risicoprofiel vereist, en dat men bij de beoordeling van de financiële ruimte die gemeenten hebben zich niet kan verlaten op alleen de cijfermatige uitkomsten maar dat men zich ook rekenschap dient te geven van de maatschappelijke ontwikkelingen en vormen van wet- en regelgeving die de financiële ruimte beïnvloeden. De Raad pleit in dit verband voor een zg. «vrije zoom». Voorts is de Raad van mening dat de specifieke uitkeringen die het Rijk aan gemeenten en provincies ter beschikking stelt onderbelicht blijven.

Het verheugt mij dat de Raad de methodiek van het Financieel overzicht gemeenten ondersteunt.

Ik deel de terughoudendheid van de Raad waar het gaat om oordelen over de gemeentelijke vermogens. Meer en betere informatie op de door de Raad genoemde punten is nodig om tot een oordeel te kunnen komen; de komende maanden zullen wij nagaan in hoeverre het mogelijk is om deze informatie te verkrijgen.

Ten slotte ben ik het eens met het pleidooi van de Raad voor een vrije zoom. De beoordeling van de accressen moet globaal en op hoofdlijnen gebeuren. Hetzelfde geldt voor eventuele bestuurlijke afspraken die daaruit voortvloeien. Het Rijk moet de gemeenten de ruimte laten – ook in financiële zin – om autonoom in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Gemeenten moeten omgekeerd niet voor alles bij het Rijk aan (willen) kloppen: als gemeenten voor elk wisselgeld van of afspraken met het Rijk willen zien, dan roept dat ook op dat uitvoering van die afspraken onderwerp van gesprek tussen Rijk en gemeenten wordt en daarmee ontstaat het risico dat afbreuk wordt gedaan aan de gemeentelijke autonomie.

3) Prestatiemeting en bekostiging

De Raad gaat, in navolging van AEF, in op drie sporen waarlangs prestatie-indicatoren in de financiële verhouding verder kunnen worden ontwikkeld:

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

Ad a)

Wat betreft prestatieindicatoren wijst de Raad erop dat het gebruik van prestatiemeting om te sturen niet past bij een bekostiging van taken uit eigen middelen. Hij tekent aan dat de verantwoording beperkt dient te blijven tot die zaken waarvoor de minister verantwoordelijk is. 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. Hij is van mening dat de veelheid aan prestatieindicatoren die nodig zijn om slechts een globaal oordeel te kunnen geven in geen enkele verhouding staat tot de inspanning die daarvoor moet worden geleverd, en vreest een uitdijend stelsel van indicatoren. Naar de opvatting van de Raad zijn de prestatieindicatoren slechts bruikbaar als illustratie en niet ter sturing; prestatiemeting kan 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.

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 neem ik mij ter harte.

Het is overigens nooit mijn bedoeling geweest om in het kader van Plavat te sturen, te (doen) verantwoorden of af te rekenen op prestatieindicatoren. De prestatieindicatoren waar in het Plavat sprake van is zijn van meet af aan een signalerende functie toebedeeld, en niet meer dan dat. De behoefte daaraan formuleert de Raad in feite zelf wanneer hij zegt dat men zich bij het beoordelen van de financiële ruimte die gemeenten hebben zich niet kan verlaten op de cijfermatige uitkomsten alleen maar dat ook rekening dient te worden gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen. Mijn ambitie in dit verband blijft om met een beperkte set van indicatoren – maximaal ca. vijf per gemeentelijk beleidsterrein – een globale, maar verre van volledige eerste indruk te krijgen van maatschappelijke ontwikkelingen die achter de financiële ontwikkelingen schuil gaan. Uit het rapport van AEF blijkt dat dit lastig, maar niet op voorhand onmogelijk is. Gezien de meerwaarde van een dergelijke set van indicatoren ben ik voornemens om het SCP een vervolgoopdracht te geven om deze verder te ontwikkelen. Overigens verwacht ik in dit verband een gunstige wisselwerking met het tweede spoor.

Ad b)

Kern van het tweede spoor is volgens de Raad dat gemeenten zelf verantwoordelijk blijven voor de consequenties die zij aan de prestatievergelijking willen verbinden. Voorop dient te staan volgens de Raad dat dit primair ten behoeve van de gemeenten zelf is. De mogelijke spin-off naar Plavat en GSB is hoogstens bijzaak. Voor BZK ziet de Raad hier in samenwerking met de VNG een faciliterende rol weggelegd.

Ik deel de opvatting van de Raad ten aanzien van het tweede spoor volledig: ik zie mijn rol in dit verband als een faciliterende. Overigens wil ik benadrukken dat ik groot belang hecht aan dit spoor, in verband met het vergroten van horizontale transparantie. Hier ligt ook een verband met de dualisering: de beschikbaarheid van goede, bruikbare prestatieindicatoren op lokaal niveau kan de rol van de gemeenteraad in belangrijke mate versterken.

Zoals gezegd zie ik mijn rol in dezen als faciliterend. Op dit moment worden er gesprekken gevoerd tussen mijn departement en de Stichting Rekenschap. De Stichting Rekenschap is een particuliere stichting die een «aanjaagfunctie» vervult op het terrein van gemeenten. Zij verricht onder meer vergelijkende onderzoeken tussen gemeenten en is, waar het specifiek om prestatieindicatoren gaat, bezig met oprichting van een benchmarkinstituut met indicatoren waarmee gemeenten kunnen worden vergeleken

Ad c)

Wat betreft het derde spoor deelt de Raad de opvatting dat het past binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk juist samen met gemeenten te werken aan een deugdelijke vorm van prestatiemeting op die terreinen waar sprake is van bestuurlijk partnership.

Het derde spoor valt buiten het bestek van Plavat, maar is elders in mijn ministerie reeds opgepakt. Ook voor de afstemming tussen de drie sporen

is inmiddels een organisatorische voorziening getroffen, zodat uitwisseling van leereffecten is gewaarborgd.

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