

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 B**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006**

**Nr. 15**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2006

Met deze brief doe ik u, mede namens de staatssecretaris van Financiën, mijn reactie toekomen op het advies dat de Raad voor de financiële verhoudingen heeft uitgebracht over het Periodiek Onderhoudsrapport (kortweg POR) 2006 van het gemeentefonds. Een afschrift van het Rfv-advies is bijgevoegd<sup>1</sup>. Het POR zelf is reeds in uw bezit, het vormt een bijlage bij de begroting van het Gemeentefonds voor 2006. Deze is in de Tweede Kamer besproken op 21 november, 29 november en 1 december jl.

#### **Het Rfv-advies**

Het Rfv-advies richt zich op een kernonderdeel van het POR, namelijk de Scan. In deze Scan worden de feitelijke uitgaven van de gemeenten, zoals bekend uit de begrotingscijfers, vergeleken met de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Dat gebeurt op meso-niveau, het niveau van de clusters (brede beleidsterreinen, zoals «wegen en water», «fysieke omgeving», «werk en inkomen» etc). Dit niveau is enerzijds specifiek genoeg om zinnige uitpraken te kunnen doen, maar anderzijds globaal genoeg om te voorkomen dat een uitspraak wordt gedaan over specifieke bestedingen van specifieke gemeenten.

Aan deze vergelijking worden signalen ontleend die erop kunnen wijzen dat de verdeling niet meer voldoende aansluit bij de uitgavenpatronen die zich bij gemeenten aftekenen. Deze uitgavenpatronen zullen immers in de loop van de tijd veranderen. Mocht als gevolg daarvan scheefgroei ontstaan, dan kan dat aanleiding zijn tot nader onderzoek of zelfs tot herijking van de verdeling. In het jaar 2005 is zo'n herijking aan de orde geweest, bij de clusters Bijstand en Zorg. Hierover is met de Vaste Kamercommissie een Algemeen Overleg gevoerd op 11 mei 2005. Inmiddels is de herziene verdeling per 1 januari 2006 in werking getreden. Thans loopt, mede naar aanleiding van signalen uit het POR, een onderzoek naar omvang en verdeling van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV)

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## Opmerkingen over de methodiek

De Rfv begint met enkele kritische opmerkingen over de methodiek in het algemeen.

Volgens de Rfv is de kwaliteit van de gemeentelijke begrotingscijfers niet altijd op het gewenste niveau en dat doet af aan de kwaliteit van de Scan. In reactie daarop benadruk ik dat de kwaliteit van de gemeentelijke boekingen in alle verdeelonderzoeken die in het kader van de Financiële Verhoudingswet worden uitgevoerd een belangrijk aandachtspunt is. Ook bij de Scan zijn we ons bewust van mogelijke vertekeningen als gevolg van boekingsvragen. De overgang van de oude Comptabiliteitsvoorschriften naar het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de introductie van het BTW-compensatiefonds, en taakmutaties (nieuwe functies) doen afbreuk aan de kwaliteit. Mede in het kader van de bestuurlijke afspraken rond het EMU-saldo wordt, samen met de VNG en CBS gewerkt aan verbetering.

De Scan-methode houdt rekening met deze problematiek. Als er inderdaad aanleiding is om te veronderstellen dat er een significante vertekening van het beeld optreedt als gevolg van onbetrouwbare cijfers, dan doen we daarnaar gericht nader onderzoek. Zo laten de fondsbeheerders in het begin van 2006 onderzoeken in hoeverre boekingsverschillen het beeld vertekenen bij het cluster Bestuursorganen.

Overigens is het gebruik van begrotingscijfers op zichzelf wel verantwoord te achten. De Rfv bepleit om rekeningcijfers te nemen en hoewel de redenering achter dit pleidooi begrijpelijk is, levert het een onwenselijke time-lag op. Bovendien stellen de gemeenten de begrotingen op op basis van de laatst bij hen bekende rekeningcijfers, dus de facto is er nauwelijks verschil.

De Rfv is van mening dat er meer vaste spelregels zouden moeten worden gehanteerd bij het omgaan met de bevindingen uit de Scan, vooral wanneer er scheefheden in de verdeling zichtbaar zijn. Zoals al eerder bij bespreking van de scansystematiek door ons is aangegeven, is het interpreteren en waarderen van de Scan geen wiskundige operatie, die via eenvoudige regels tot een ondubbelzinnige uitkomst leidt.

Het gaat bij het beoordelen van de verdeling om het naast elkaar leggen van een groot aantal signalen, waarvan de scan er een is. In het POR wordt jaarlijks aangegeven of de beheerders aanleiding zien om de verdeling aan een gericht nader onderzoek te onderwerpen omdat verandering van de verdeling als mogelijkheid moet worden overwogen.

Ook is eerder toegelicht dat de FVW zelf een grote juridische flexibiliteit heeft: de verdeling kan op eenvoudige wijze worden herzien. Om die reden is er een in beginsel zorgvuldig en dus traag traject van onderhoud naast gezet. In dat kader is destijds een vuistregel van fl. 10 geformuleerd: afwijkingen in de macroscan van kleiner dan fl. 10 per inwoner (nu € 5 euro per inwoner) zouden in beginsel niet nader in het POR aan de orde komen, grotere afwijkingen wel. Dat wil *niet* zeggen dat dan automatisch tot nader onderzoek moet worden overgegaan, *wel* dat er een bestuurlijke weging plaats heeft, waarbij bezien wordt of ook andere signalen op mogelijke scheefgroei wijzen (bijv. rapportages van de IFLO of van toezichthouders) of dat er juist sprake is van anders signalen die duiden op het ontbreken van significante scheefgroei. Zo kunnen bijvoorbeeld recente omvangrijke taakmutaties bij gemeenten in verschillend tempo tot begrotingswijzigingen leiden. Daardoor kunnen in eerste aanleg aansluitverschillen zichtbaar worden, die geen onderliggende structurele scheefgroei indiceren.

Deze overwegingen kunnen in verschillende gevallen tot een verschillende einduitkomst leiden. Van belang is uiteraard wel, dat de fondsbeheerders die afwegingen altijd kenbaar maken en erop aanspreekbaar zijn.

### **Cluster Kunst en Ontspanning**

Een afweging zoals in bovenstaande is weergegeven speelt bij het cluster Kunst en Ontspanning. Uit het POR blijkt dat de feitelijke uitgaven van gemeenten op dit cluster significant hoger liggen dan de omvang van dit cluster in het gemeentefondsverdeling. Toch hebben wij besloten om niets te doen aan dit cluster. De meso-scan in het POR geeft aan dat deze meeruitgaven samenhangen met hogere OZB-inkomsten. In het kader van het debat met de Tweede Kamer heeft het kabinet aangegeven dat het dus voor die gemeenten mogelijk zou zijn om hun uitgaven meer in lijn te brengen met de veronderstelde inkomsten. Het is, zoals eerder al aangegeven, geenszins zo dat de verdeling van het gemeentefonds zo snel mogelijk 1-op-1 zou moeten aansluiten bij gewijzigde preferenties van de gemeenten. Steeds zal aan het herverdeling een bestuurlijke afweging vooraf gaan of die gemeentelijke preferenties gevolgd moeten worden en zo ja, in welke mate.

### **Cluster Bestuursorganen**

Zoals aangegeven vindt in het eerste kwartaal van 2006 nader onderzoek plaats naar eventuele boekingsproblemen op het cluster Bestuursorganen. Al enkele jaren achtereen is op dit cluster een afwijking te zien, zowel qua volume als qua verdeling over de gemeenten. Het is belangrijk, omdat op dit cluster de kosten van dualisering worden verantwoord en het vermoeden bestaat dat die kosten (van bijvoorbeeld de griffier) nogal eens verschillend worden geboekt.

### **Kapitaalslasten Onderwijs**

De Rfv laat zich kritisch uit over de ingroei-regeling voor de kapitaalslasten van onderwijsgebouwen. Deze ingroei-regeling maakte onderdeel uit van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg, waaraan in bovenstaande al werd gerefereerd en die is ingegaan met ingang van 2006. De Rfv had daarop kritiek en herhaalt die kritiek nu.

In reactie daarop benadruk ik nog eens dat het gaat om het toedelen van middelen voor «verborgen» kapitaalslasten van met name schoolgebouwen voor Voorgezet Onderwijs. Deze schoolgebouwen zijn overgedragen «à fonds perdu», maar gemeenten moeten er natuurlijk wel degelijk rente en afschrijving op boeken.

Ook hier geldt dat wij van oordeel zijn dat het beter is de verdeling tijdig aan te passen en niet te wachten tot uit de scan blijkt dat er sprake is van te grote scheefgroei. Uiteraard impliceert dat een bestuurlijke weging van de verschillende signalen, die wij over de kostendynamiek bij gemeenten waarnemen.

### **Eigen inkomsten**

Uit het POR blijkt dat bijna alle uitgavenclusters in het gemeentefonds een «tekort» laten zien, d.w.z dat de feitelijke uitgaven van de gemeenten uitgaan boven het niveau van de gemeentefondsverdeling. Dat is mogelijk, doordat op de OZB en op de Overige Eigen Inkomsten (kortweg OEM) de inkomsten eveneens liggen boven hetgeen in het gemeentefonds verondersteld wordt. Op die wijze worden de «tekorten» dus gefinancierd. Met ingang van 2006 zal de OZB voor een aanzienlijk deel wegvallen, zodat een aanpassing in de uitgavenpatronen zal plaatsvinden. De OEM is

een verzameling van diverse eigen inkomsten zoals belastingen (behalve OZB), opbrengsten uit deelnemingen, rente op geldleningen etc. Het is daarmee een restpost. Het aandeel van de OEM in de verdeling is, anders dan bij de OZB, geen normatieve uitspraak, die de uitkomst van de verdeling beïnvloedt. Bij de opstelling van de FVW is destijds, op grond van een afgewogen advies van de RFV op praktische en principiële gronden besloten tot het niet normeren van de OEM. Wij zien geen aanleiding om nu tot een andere afweging te komen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes