

Aan de kabinetsinformatuur  
Dr. H.H.F. Wijffels  
Postbus 20008  
2500 EA Den Haag

**Datum** 8 januari 2007  
**Ons kenmerk** Rfv 2006-0000395561  
**Inlichtingen bij** Mr. G.A. van Nijendaal  
**Doorkiesnummer** 070 - 4267232  
**Onderwerp** Agenda toekomstig kabinet

Geachte heer Wijffels,

Met deze brief vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) uw aandacht voor de financiële verhoudingen in de komende kabinetsperiode. De Raad verwacht dat bij de komende kabinetsformatie belangrijke bestuurlijke keuzes aan de orde zullen komen. Hij denkt daarbij aan de positie van het middenbestuur, de al dan niet verdere opschaling van gemeenten en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid en dat van de zorg. Het streven naar een effectieve en slagvaardige overheid, vermindering van bestuurlijke drukte en vermindering van bureaucratielasten voor burgers, bedrijven en decentrale overheden zijn daarbij belangrijke thema's. Een van de belangrijkste opdrachten voor een nieuw kabinet is het versterken van het vertrouwen van zowel de burger in de overheid als tussen overheden.

1.

#### Bestuurlijke verhoudingen

Politiek-bestuurlijke beslissingen zullen onontkoombaar ook gevolgen hebben voor de financiële verhoudingen. Politiek-bestuurlijke keuzes gaan daarbij in principe vooraf aan de vormgeving van de financiële verhoudingen tussen overheden. Deugdelijke financiële verhoudingen zijn echter wel een voorwaarde voor het slagen van het overheidsbeleid. De Raad beschouwt het daarbij als zijn opdracht een actieve bijdrage te leveren aan ordentelijke financiële verhoudingen tussen de verschillende overheden. De doelmatigheid en effectiviteit van de gehele overheid staan daarbij voor de Raad voorop.

De Raad stelt vast dat voor de uitvoering van het overheidsbeleid de verschillende overheden - Rijk, provincies en gemeenten - in belangrijke mate op elkaar zijn aangewezen. Voor de burger en het bedrijfsleven is er slechts de overheid. Welke bestuurslaag voor een bepaalde overheidstaak verantwoordelijk is, is van minder belang, als dat overheidsorgaan maar doelmatig, effectief, herkenbaar, benaderbaar en aanspreekbaar is. Het uitvoeren van overheidstaken op een niveau dat zo dicht mogelijk bij de burger staat biedt daarvoor in veel gevallen de beste waarborg. Niet alleen de burger maar ook gemeenten zijn gebaat bij een eenduidige toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Bij het opstellen van het regeerakkoord dient daarom bewust te worden stil gestaan bij de verhoudingen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden alsook de afzonderlijke rol van de decentrale overheden. Bestuurlijk gezien zijn daarbij twee benaderingswijzen mogelijk. In de ene benadering is de gemeente voornamelijk uitvoerder van rijksbeleid. De rijksoverheid bepaalt de aard, de omvang en het niveau van de lokale en regionale voorzieningen. Gelijke en uniforme beschikbaarheid van voorzieningen is hierbij het uitgangspunt. In de tweede benadering is de gemeente vooral een relatief zelfstandig, democratisch gekozen bestuurslaag met een open huishouding zoals erkend en vastgelegd in ons staatsrecht. Relatieve zelfstandigheid veronderstelt de mogelijkheid om, binnen bepaalde rijkskaders, lokale afwegingen te maken. Maatwerk en differentiatie zijn hierbij de kernwaarden. Deze verschillen in de benaderingswijzen zijn ook van betekenis voor de wijze waarop de bekostiging van de taken plaatsvindt. De bekostigingswijze heeft echter ook weer effect op het streven naar een effectieve en slagvaardige overheid, vermindering van bestuurlijke drukte en dergelijke.

2.

De inkomstenbronnen

Voor de bekostiging van decentrale overheidstaken staan grofweg drie verschillende vormen open, die hieronder achtereenvolgens besproken worden: eigen lokale of regionale inkomsten, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen.

Eigen inkomsten

In de benadering waarbij gemeenten primair uitvoerder zijn voor de rijksoverheid spelen lokale inkomsten slechts een bescheiden rol. In een dergelijke benadering passen nog wel specifieke heffingen maar zeker geen algemene belastinginkomsten. Uitvoeringskantoren hebben immers ook geen eigen belastinggebied. Specifieke heffingen bieden een goede financiële basis voor de bekostiging van uitvoeringstaken. De kosten voor de uitvoering kunnen namelijk worden verhaald en behoeven niet te worden afgewogen tegen andere uitgaven en belangen. Tegen een specifieke heffing bestaat daarbij veel minder publieke weerstand, omdat er een relatie bestaat tussen kosten en handelingen. Voordeel is bovendien dat zij in veel gevallen een regulerende werking, hebben zonder dat daar dwingende wet- en regelgeving voor nodig is. De Wet bestuurlijke boetes, de Grondexploitatiewet en het verbrede rioolrecht zijn daarvan goede voorbeelden.

In de benadering waarbij de gemeente een relatief zelfstandig, democratisch gekozen bestuurslaag met een open huishouding is, behoort de gemeente ook over de mogelijkheid te beschikken om zelf algemene middelen te kunnen verwerven. Overheden met een open huishouding moeten kunnen inspelen op lokale wensen en verlangens van burgers en bedrijfsleven. Gemeentelijke zelfstandigheid veronderstelt de mogelijkheid lokale beleidskeuzes te maken en afwegingen te maken over de (hoogte van de) lokale belastingen en daarover verantwoording af te leggen tegenover de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.

Eigen inkomsten dienen daarbij als buffer voor financiële risico's van gemeenten.

Wanneer gemeenten geen eigen inkomsten meer hebben, worden ze afhankelijker van de rijksoverheid.

Voor een zelfstandige decentrale overheid die slagvaardig moet kunnen optreden, is een substantieel eigen belastinggebied een belangrijke voorwaarde. Het huidige belastinggebied voor gemeenten voldoet niet aan deze voorwaarde. De rechtvaardiging van de overgebleven onroerende zaakbelastingen (OZB) is vanuit democratisch en allocatief oogpunt gering. Het leidt tot een onevenwichtige verdeling van de belastingdruk tussen burgers en tussen burgers en ondernemers. Er ontstaat een ingewikkelde tariefstructuur tussen woningen en niet-woningen. De huidige vorm van maximering van OZB-tarieven heeft daarbij geleid tot een ingewikkelde regelgeving die haaks staat op het streven naar vereenvoudiging en vermindering van regelgeving.

#### Algemene uitkering

Aan de algemene uitkering komt, uitgaande van een benadering waarbij de gemeente primair uitvoerder voor de rijksoverheid is, een relatief beperkte betekenis toe. Verdeling van middelen via de algemene uitkering is in deze benadering slechts wenselijk als het bijdraagt aan een doelmatige uitvoering. Bekostiging van taken via de algemene uitkering biedt vanuit doelmatigheidsoogmerk, vermindering van administratieve lasten en verantwoordingslasten grote voordelen. In het geval dat de rijksoverheid de aard, de omvang het niveau van de voorziening bepaalt, is het voor een bekostiging van die taak via de algemene uitkering van groot belang dat de verdeling exact aansluit op de kosten. Een sterke nadruk op de kostenoriëntatie heeft weer tot gevolg dat de complexiteit van het verdeelsysteem toeneemt. Deze ontwikkeling is overigens het laatste decennium al aan de gang. Voor het steeds verder optimaliseren van de kostenoriëntatie worden gemeenten regelmatig opnieuw benaderd met omvangrijke en gedetailleerde vragenlijsten. Dit kost veel tijd, geld en energie. De aanpassing van de verdeling leidt met enige vertraging tot een verdere detaillering van de verdeling. Het gevaar is dat er een schijnexactheid ontstaat.

Bij een zelfstandige positie binnen het staatsbestel voor de decentrale overheden hoort een breed inzetbare algemene uitkering als belangrijkste bekostigingsbron. Bij deze benadering past een uitgebreid takenpakket waarover de gemeente in relatieve autonomie kan beslissen over de aard, de omvang en het niveau van de voorzieningen. Het oordeel over de gemeentelijke prestaties is aan de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging. Gemeenten hebben te maken met dezelfde burgers, ondernemers en maatschappelijke instellingen als de rijksoverheid en zullen daarom in beleid ook tot dezelfde prioriteitstelling komen.

#### Specifieke uitkeringen

In de gevallen waarin de gemeenten primair uitvoerder zijn, omdat het Rijk bepaalt dat voorzieningen overal in gelijke mate beschikbaar moeten zijn, of waarbij in detail de doelstellingen en de bestedingen zijn vast gelegd, is bekostiging via een kostendekkende specifieke uitkering het meest aangewezen. Bekostiging via specifieke uitkeringen brengt met zich mee dat het Rijk ook wil weten of de middelen door de gemeenten voor het gewenste doel en op een efficiënte wijze zijn ingezet. Daartoe is een afzonderlijk

verantwoordingstraject veelal noodzakelijk. De verantwoordingslast en de regeldruk van specifieke uitkeringen is vaak onevenredig hoog.

Specifieke uitkeringen zijn, uitgaande van een eigen zelfstandige positie van de lokale overheid, slechts toegestaan indien bekostiging via de belastingen en/of de algemene uitkering niet mogelijk is of tot ongewenste effecten leidt. Brede doeluitkeringen laten decentrale overheden in principe een ruimere eigen verantwoordelijkheid voor de wijze waarop de doelstellingen moeten worden bereikt.

In de visie van relatief zelfstandige decentrale overheden past ook het streven om specifieke uitkeringen te saneren. De reeds ingezette sanering van specifieke uitkeringen leidt echter slechts in beperkte mate tot overheveling van middelen naar het provinciefonds/gemeentefonds. De voornaamste 'winst' wordt behaald door bundeling en afschaffing van uitkeringen. Bundeling van geldstromen kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de beleidsvrijheid van gemeenten.

De Raad sluit zich echter aan bij de constatering van de Algemene Rekenkamer dat brede doeluitkeringen niet automatisch leiden tot een integraal, op maat gesneden beleidsuitvoering op lokaal niveau. Daarvoor is nodig dat de rijksoverheid zorgt voor beleidsrust en de neiging onderdrukt zich uiteindelijk toch te veel met de inhoud van het lokale beleid te willen bemoeien.

Een goed voorbeeld hiervan vormt het Grotestedenbeleid. Het Grotestedenbeleid heeft een belangrijke impuls gegeven aan het integraal aanpakken van grootstedelijke problemen bij zowel het rijk als de gemeenten. Het aanpakken van de problemen van de achterstandswijken in de grote steden zal ook de komende periode moeten worden doorgezet. Het huidige Grotestedenbeleid is echter verworden tot een bureaucratische verantwoordingscyclus. Het leidt bovendien tot een versnippering van middelen over gemeenten en tot uiteenlopende doelstellingen. Vanuit de visie dat de gemeente een relatief zelfstandige bestuurslaag is, dient het college echter niet aan het Rijk maar aan de gemeenteraad verantwoording af te leggen voor de beleidskeuzes en de uitvoering van de aanpak.

3.

Conclusies en aanbevelingen voor een toekomstig kabinet

Veel rapporten en studies vragen aandacht voor de uitvoering van beleid. Er is te veel aandacht voor beleidsontwikkeling en te weinig voor de uitvoering van beleid.

Onvoldoende middelen (geld en personeel), knellende regels, nauwelijks ruimte voor professionele beoordeling staan een goede uitvoering in de weg.

De Raad deelt die observaties en ziet in meer aandacht en ruimte voor de uitvoering van beleid een belangrijk aangrijpingspunt voor de komende kabinetsperiode. Decentrale overheden zijn belangrijke partners bij de uitvoering van veel rijksbeleid, maar hebben ook een zelfstandige betekenis. Vertrouwen in de kracht van het decentraal bestuur, in de gezonde werking van het lokale en provinciale democratische besluitvormingsproces en een eenduidige toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen

daar een belangrijke bijdrage aan leveren. De rijksoverheid moet de bestuurlijke financiële potentie van decentrale overheden beter benutten. Provincies en gemeenten moeten niet belemmerd maar juist weer worden uitgedaagd te investeren en uitvoering te geven aan het beleid op terreinen als zorg, veiligheid, economische en ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten en provincies moeten die uitdaging ook durven op pakken.

In de komende kabinetsperiode zal daarom moeten worden ingezet op een vermindering van de bureaucratie, het bevorderen van een effectieve en slagvaardige overheid, en het verminderen van de bestuurlijke drukte. De Raad is van mening dat deze doelstellingen het best kunnen worden verwezenlijkt wanneer decentrale overheden worden gewaardeerd als (relatief) zelfstandige, democratisch gekozen bestuurlijke organen.

Het is daarbij van belang dat het decentraal bestuur beschikt over een solide financiële basis om het beleid te kunnen uitvoeren. De Raad benadrukt overigens dat het niet alleen gaat om (de wijze van) toedeling van (extra) middelen. Meer beleidsruimte en ruimere bevoegdheden zijn evenzeer van belang. Het beschikken over voldoende beleidsvrijheid is een essentiële voorwaarde om op decentraal niveau effectieve en doelmatige keuzes te kunnen maken. Gemeenten en provincies zijn beide democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die primair zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun bestuurlijke en financiële afwegingen.

Het is daarbij een misvatting dat decentrale overheden alleen via specifieke middelen overgehaald kunnen worden tot beleidsontwikkeling en/of uitvoering.

#### Concrete aanbevelingen

Op grond van het voorgaande pleit de Raad voor bekostiging van taken via de algemene uitkering. Bekostiging via de algemene uitkering draagt bij aan effectiviteit en doelmatigheid van de overheid. Voorwaarde is wel dat de rijksoverheid zich beperkt in de voorschriften en regels over de te verstrekken voorzieningen, anders holt zij de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering uit. Vooral op het brede terrein van de zorg ziet de Raad mogelijkheden om tot een uitbreiding van het uit de algemene middelen te bekostigen takenpakket te komen.

De sanering van specifieke uitkeringen moet op de agenda blijven staan. Nieuwe specifieke uitkeringen moeten kritisch getoetst worden op nut en noodzaak en na vier jaar heroverwogen worden. Maximalisering van omvang en aantal specifieke uitkeringen per departement is daarbij wenselijk. Maar de kernopgave is dat de verantwoordingslast wordt beperkt door daadwerkelijk uitvoering te geven aan de uitgangspunten van 'single information' en 'single audit' en de beleids- en regeldruk te verminderen. Het stroomlijnen van de gegevensverstrekking op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

De Raad pleit voor het beëindigen van het Grotestedenbeleid in zijn huidige vorm. Versnippering van de middelen van het Grotestedenbeleid moet worden tegengegaan. De Raad wenst een geconcentreerde inzet van middelen op die wijken binnen de grote steden

waar sprake is van een zodanige cumulatie van problemen dat de gemeente het aantoonbaar niet zonder extra steun van de rijksoverheid tot een oplossing kan brengen. Het overgrote deel van het Grotestedenbeleid is echter algemeen van aard en sluit aan op uitgaven voor taken die in het normale takenpakket van elke gemeente, in weliswaar wisselende intensiteit, voorkomen. De middelen hiervoor kunnen daarom beter overgeheveld worden naar de algemene uitkering. Het verdeelsysteem van de algemene uitkering is daarvoor voldoende toegerust.

Bij de kabinetsformatie dient een principebesluit te worden genomen over het lokaal belastinggebied. De mogelijke uitvoeringstechnische problemen zijn naar de opvatting van de Raad oplosbaar. Naast de onroerende zaken, vormen opcenten op de inkomensheffing en ingezetenen mogelijke opties als heffingsgrondslag. Lokale belastingen dienen zich te kenmerken door een breed draagvlak van belastingplichtigen, eenvoud en uitvoerbaarheid. Ook mogen lokale belastingen geen instrument zijn om inkomenspolitiek te voeren. Invoering van een nieuwe lokale belasting kan onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen zelfs leiden tot een lastenverlichting voor burgers (of bedrijven). Op basis van de genoemde uitgangspunten ligt een vorm van ingezetenenbelasting het meest voor de hand. Deze belasting is relatief eenvoudig in te voeren. De herverdeel- en inkomenseffecten kunnen beperkt blijven.

Indien een komend kabinet streeft naar invoering van een mobiliteitsheffing, waardoor de motorrijtuigenbelasting zou komen te vervallen, vervalt ook de grondslag voor de provinciale opcenten voor de motorrijtuigenbelasting. Afhankelijk van de taken en bevoegdheden van de provincies zal ook de wenselijkheid en noodzaak van een vervangend provinciaal belastinggebied moeten worden vastgesteld.

Specifieke heffingen ter bekostiging van afgebakende overheidstaken bieden een goede waarborg voor de uitvoering van taken. De Raad dringt aan op snelle invoering van deze heffingsmogelijkheden maar ook op een verkenning van toepassing op andere terreinen.

De belangrijkste opdracht voor een nieuw kabinet acht de Raad het doorbreken van de reflex dat voor elk (lokaal) probleem in Den Haag een oplossing moet worden geboden. Vertrouwen in de verantwoordelijkheid van decentrale overheden is het sleutelwoord.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Drs. C.J.M Breed, secretaris