

Trends in de financiële verhoudingen

Jaarrapport 2004



mei 2004

Inhoud

Voorwoord	5
Commentaar van de Raad voor de financiële verhoudingen op het onderzoeksrapport ‘Financiële gevolgen van Europese regelgeving voor decentrale overheden’	7
Deel I Financiële gevolgen van Europese regelgeving voor de decentrale overheden	13
Deel II Europese integratie en Nederlandse financiële verhoudingen	75
1. Inleiding	77
2. Overheidsfinanciën en Europese integratie	77
3. Europese integratie en financieel-bestuurlijke verhoudingen in EU-lidstaten	84
4. Europese integratie en de Nederlandse financiële verhoudingen	90
5. Conclusies	95
Deel III Beschouwingen bij de sanering van specifieke uitkeringen	99
1. Inleiding	101
2. Het actieprogramma Andere Overheid	101
3. Achtergronden en voorgeschiedenis van het saneren van specifieke uitkeringen	103
4. Beschouwingen bij de sanering van specifieke uitkeringen	104
5. Tot slot	112
Deel IV Rfv Jaarverslag 2004	117
1. Inleiding	119
2. Uitvoering Werkprogramma 2003	121
2.1 Aantal uitgebrachte adviezen	121
2.2 Inhoud en effect van de uitgebrachte adviezen	123

/4/

3. Samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur	127
4. Communicatie en voorlichting	129
5. Het secretariaat	131
6. Financieel overzicht Rob en Rfv	133
Bijlage I	134
Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen	
Bijlage II	136
Werkprogramma 2003 voor de Raad voor de financiële verhoudingen	
Bijlage III	138
Overzicht van de door de Raad in 2003 uitgebrachte adviezen	
Bijlage IV	141
Overzicht van de in het Werkprogramma 2003 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen	
Bijlage V	142
Werkprogramma 2004 voor de Raad voor de financiële verhoudingen	
Bijlage VI	144
Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv	

Voorwoord

Het is voor de Raad een genoegen zijn zevende Jaarrapport aan u te presenteren. In zijn Jaarrapport staat de Raad steeds stil bij trends in de financiële verhoudingen. Het themadeel biedt een goede gelegenheid extra aandacht te besteden aan ontwikkelingen in de financiële verhoudingen die het belang van een enkel advies op een bepaald beleidsterrein overstijgen. Het past ook bij de opdracht van de Raad zich te buigen over onderwerpen met een meer strategisch bestuurlijk-financieel karakter.

Als thema heeft de Raad dit jaar gekozen voor Europa en de financiële verhoudingen. Het jaar 2004 staat immers in het teken van Europa: de uitbreiding naar 25 lidstaten, het Nederlands voorzitterschap, de Europese Grondwet. Europa wordt steeds belangrijker, niet alleen voor de burgers en de bedrijven. Ook de medeoverheden krijgen steeds meer te maken met de directe uitvoering van Europese regelgeving dan wel met andere gevolgen van die regelgeving. De Raad vroeg zich af welke financiële gevolgen daarmee gepaard gaan en hoe deze financiële gevolgen worden bekostigd. Of anders gezegd: de Raad vroeg zich af of wellicht sluipenderwijs de financiële bestedingsvrijheid van gemeenten en provincies werd ingeperkt doordat zij financiële gevolgen van Europese regelgeving uit de bestaande middelen moesten dekken. Voor taakuitbreidingen die de Nederlandse wetgever aan de medeoverheden oplegt geldt artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dat artikel bepaalt dat bij de desbetreffende regelgeving moet worden aangegeven wat de financiële gevolgen zijn en hoe die kunnen worden opgevangen. Dat zou in elk geval ook moeten gelden voor Europese regelgeving die moet worden omgezet in nationale. Maar hoe zit het met de zogenaamde rechtstreeks naar de decentrale overheden werkende Europese regelgeving? Om daar achter te komen heeft de Raad een onderzoeksopdracht verstrekt aan de bureaus SGBO en Cebeon. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de onderzoeksbureaus is vastgelegd in een rapport dat integraal in dit jaarrapport is opgenomen ('Financiële gevolgen van Europese regelgeving voor de decentrale overheden'). Voorafgaand daaraan is het commentaar van de Raad opgenomen.

Voorts is in dit jaarrapport opgenomen een achtergrondstudie van dr. N.S. Groenendijk, getiteld 'Europese integratie en Nederlandse financiële verhoudingen'. In deze studie staat de volgende vraag centraal: In hoeverre doorkruist de Europese Unie de Nederlandse financiële verhoudingen en wat zijn de implicaties van een eventuele verstoring?

Tevens is in dit jaarrapport een beschouwing opgenomen over de sanering van specifieke uitkeringen. Dit als voorwerk voor een later uit te brengen advies over de resultaten van de stuurgroep sanering specifieke uitkeringen onder leiding van mr. L.C. Brinkman.

De Raad wil ook met dit jaarrapport weer een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over de inrichting van de financieel-bestuurlijke verhoudingen. De Raad staat open voor suggesties en aanbevelingen die ertoe bijdragen dat de Raad zijn wettelijke taakopdracht nog beter kan vervullen. Het belang van een evenwichtige, transparante en consistente financiële verhouding blijft hoog in het vaandel van de Raad staan. Hij zal daarom met veel inzet – gevraagd en zo nodig ongevraagd – het kabinet en het parlement van advies dienen.

In dit Jaarrapport is tevens het Jaarverslag 2003 van de Raad opgenomen waarin de Raad verslag doet van zijn werkzaamheden.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. van den Berg', written over a horizontal line.

A. van den Berg
voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen
Mei 2004

Commentaar van de Raad voor de financiële verhoudingen op het onderzoeksrapport ‘Financiële gevolgen van Europese regelgeving voor decentrale overheden’

1.

Inleiding

Wat is er te zeggen over de financiële gevolgen van Europese regelgeving voor decentrale overheden? De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft onder meer tot taak te toetsen of er evenwicht is tussen de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheidslagen enerzijds en de verdeling van de financiële middelen anderzijds. Die taak vereist in elk geval dat er transparantie is ten aanzien van de ontwikkeling van taken en van de financiële gevolgen daarvan. De Raad beoogt daarmee de financiële risico's voor de decentrale overheden zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast probeert de Raad, wanneer gemeenten en/of provincies nieuwe taken krijgen toegedeeld, de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden te waarborgen. Die taak vereist dat de Raad toetst of de wijze van bekostiging van nieuwe taken niet ten koste gaat van de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. In dat verband is artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw)¹ relevant. Dat artikel is vooral bedoeld om afwenteling van financiële gevolgen van rijksbeleid te voorkomen. Het Rijk dient gemotiveerd aan te geven hoe nieuwe door het Rijk opgelegde taken moeten worden bekostigd. Het artikel waarborgt dat de vrije bestedingsruimte van de decentrale overheden niet willekeurig kan worden beperkt. Gezien de verschuiving van wet- en regelgeving van Den Haag naar Brussel is de reikwijdte van artikel 2 Fvw interessant. Het artikel noemt 'beleidsvoornemens van het Rijk'. Is daaronder ook Europees beleid begrepen?

De financiële gevolgen voor de decentrale overheden van Europese regelgeving kunnen als volgt worden ingedeeld:

- Kosten van uitvoering van Europese richtlijnen: Europese regelgeving die vertaald moet worden in nationale regelgeving.
- Kosten van uitvoering van Europese verordeningen en verdragen. Deze hebben rechtstreekse werking naar de decentrale overheden, zonder tussenkomst van het Rijk.

¹ Het artikel luidt:

- 1 Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
- 2 In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
- 3 Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

- Kosten van het ‘Europaproof’ maken en houden van de organisatie (bijv. kosten van opleiding; kosten van onderzoek of aan Europese regelgeving wordt voldaan; kosten van het op de hoogte blijven van relevante Europese besluitvorming; kosten van een “Europa-coördinator”, e.d.).
- Kosten van verwerving van en verantwoording afleggen over Europese subsidies.

Slechts in het eerste geval is het duidelijk dat artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet van toepassing is. De vraag is hoe de overige kosten door de decentrale overheden kunnen worden opgevangen. Om welke bedragen gaat het? En hoe is de bekostiging daarvan geregeld?

De Raad vond het wenselijk meer inzicht te krijgen in deze materie. Hij heeft daartoe een onderzoek laten instellen. Doelstelling van het onderzoek was te verkennen of sprake is van eventuele sluipende beperking van de vrije bestedingsruimte van de decentrale overheden als gevolg van Europese regelgeving. Als blijkt dat een dergelijke beperking van de bestedingsruimte heeft plaatsgevonden en naar verwachting ook in de toekomst zal plaatsvinden, dan kunnen de bevindingen voor de Raad aanleiding zijn daarover een advies aan de regering uit te brengen.

Het onderzoek is uitgevoerd door twee bureaus, te weten SGBO en Cebeon. SGBO heeft het meer bestuurlijk-juridische deel van het onderzoek voor haar rekening genomen, Cebeon het financiële deel. Het eindrapport van het onderzoek is integraal in dit Jaarrapport opgenomen.

2.

Uitkomsten van het onderzoek

Uitgaande van het doel van het onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Wat zijn de (geschatte) financiële gevolgen van de Europese regelgeving voor de decentrale overheden en in hoeverre is een regeling voor de bekostigingswijze van de financiële gevolgen voor de decentrale overheden, vergelijkbaar met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, op zijn plaats?

De probleemstelling is in de volgende onderzoeksvragen vertaald:

1. Wat is de doelstelling en de reikwijdte van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, in het bijzonder waar het gaat om Europese regelgeving?
2. Welke Europese regelgeving bevat maatregelen die gemeenten en provincies rechtstreeks raken?
3. Welke kosten gaan gepaard met de uitvoering van deze Europese regelgeving door provincies en gemeenten?
4. In hoeverre wordt nu een bekostigingstoets op deze regelgeving toegepast die min of meer vergelijkbaar is met artikel 2 Financiële-verhoudingswet?
5. In welke fasen van de besluitvorming over en implementatie van Europese

maatregelen dient de bekostigingsvraag aan de orde te komen en welke invloed hebben de decentrale overheden (of moeten ze hebben)?

6. Welke rol zou de Raad voor de financiële verhoudingen in deze procedure kunnen of moeten spelen?

Voor de aanpak en uitvoering van het onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van het onderzoeksrapport. Het onderzoek heeft zich vooral gericht op rechtstreeks werkende regelgeving. Dit in de veronderstelling dat regelgeving die omgezet moet worden in nationale regelgeving (Europese richtlijnen) automatisch een artikel 2-toets ondergaat.

Ten aanzien van de financiële gevolgen van Europese regelgeving komen de onderzoekers tot de volgende bevindingen en conclusies:

- Richtlijnen vormen het grootste deel van de Europese regelgeving met gevolgen voor de decentrale overheden. Richtlijnen dienen te worden omgezet in nationale regelgeving. Als zodanig worden ze onderwerp van een beoordeling op grond van artikel 2 Fvw.
- De toepassing van rechtstreeks werkende Europese regelgeving bij provincies en (vooral) gemeenten loopt achter. Dat maakt het nauwelijks mogelijk tot enigszins betrouwbare schattingen te komen van de kosten die door die regelgeving worden opgeroepen.
- De belangrijkste financiële effecten kunnen verwacht van
 - de Europese regelgeving inzake staatssteun. Dit effect kon niet worden gekwantificeerd, omdat uitwerking en toepassing nog nauwelijks van de grond zijn gekomen.
 - het 'Europaproof' maken en houden van de provinciale en gemeentelijke organisaties. Op basis van ervaringen bij enkele provincies is een raming gemaakt van € 7 miljoen à € 9 miljoen eenmalige en € 1,4 miljoen à € 2,4 miljoen structurele kosten bij provincies. Een globale raming van de structurele kosten bij gemeenten komt uit op € 15 miljoen à € 30 miljoen per jaar.
- Andere kosten zijn ofwel gering ofwel er staan inkomsten (Europese subsidies) tegenover ofwel ze leiden tot lagere andere kosten (aanbestedingsrichtlijnen).

De onderzoekers komen voorts tot de volgende overige bevindingen:

- Er bestaat gerede twijfel of de artikel 2-toets wel in alle gevallen van omzetting van richtlijnen in nationale regelgeving heeft plaatsgevonden.
- Onder bepaalde omstandigheden kunnen ook richtlijnen rechtstreekse werking hebben naar de decentrale overheden, namelijk in die gevallen waarin de omzetting naar nationale regelgeving niet tijdig, onvolledig of onjuist heeft plaatsgevonden. Die situatie doet zich regelmatig voor. Op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw zijn decentrale overheden dan toch verplicht zich aan de richtlijnen te houden en de daarmee gepaard gaande kosten voor hun rekening te nemen.
- Het huidige Europese Protocol betreffende de toepassing van het subsidiari-

teits- en evenredigheidsbeginsel verplicht de Europese Commissie er terdege rekening mee te houden dat alle lasten voor onder meer de decentrale overheden tot een minimum worden beperkt. Deze bepaling leidt er echter niet toe dat de Commissie de financiële gevolgen van haar voorstellen in kaart brengt. Het nieuwe Protocol bij het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gaat verder. Op grond van dat Protocol is de Commissie verplicht in een afzonderlijk memorandum inzicht te geven in de financiële gevolgen van regelgeving. Hoe daar in de toekomst mee wordt omgegaan is thans nog niet duidelijk. Het protocol bepaalt tevens dat tijdens de voorbereiding van nieuwe Commissievoorstellen een brede raadpleging plaatsvindt waarbij rekening wordt gehouden met de regionale en lokale dimensie van voorstellen.

- De voorbereiding van het Nederlandse standpunt inzake nieuwe Commissievoorstellen vindt onder meer plaats in de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). In die werkgroep zijn VNG en IPO vertegenwoordigd. In de door de werkgroep vast te stellen fiches wordt ook informatie opgenomen onder het kopje 'Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burgers'. Het in beeld brengen van financiële consequenties voor decentrale overheden blijkt echter, mede gezien de meestal korte reactietermijn, erg lastig.

Op basis van de bevindingen komen de onderzoekers tot de volgende aanbevelingen:

- Er zou een procedure, analoog aan artikel 2 Fwv, moeten worden ingesteld voor de rechtstreeks werkende regelgeving van de Europese Unie. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de mogelijke financiële consequenties van deze regelgeving voor provincies en gemeenten. Bovendien wordt de mogelijkheid gecreëerd om de financiële gevolgen voor de decentrale overheden te compenseren.
- Er zou op centraal niveau moeten worden bijgehouden bij welke beleidsvoornemens van het Rijk de procedure van artikel 2 Fwv is toegepast en wat de resultaten daarvan zijn geweest..
- Het Rijk zou moeten nagaan hoe het gemeenten en provincies kan stimuleren dan wel ondersteunen om hun organisaties (sneller) Europa-proof te maken. Hierbij kan worden gedacht aan zowel inhoudelijke als financiële stimulering en/of ondersteuning.

3.

Beschouwing over de uitkomsten door de Raad

De Raad is positief over de aanpak en uitkomsten van het onderzoek. Weliswaar zijn nauwelijks harde resultaten verkregen over kosten van Europese regelgeving, maar dat is verklaarbaar uit het feit dat het bewustzijn bij de decentrale overheden van het bestaan van rechtstreeks werkende Europese regelgeving nog maar matig is ontwikkeld. Die constatering en ook andere bevindingen van de onderzoekers zijn interessant genoeg voor de Raad om daarop te reageren.

Op basis van signalen van decentrale overheden had de Raad verwacht dat gemeenten en provincies te maken zouden hebben met een veelheid van Europese regelgeving met financiële gevolgen die door deze overheden zelf moeten worden opgelost. Uit het onderzoek blijkt dat dat niet het geval is. De meeste regelgeving die voor de decentrale overheden van belang is en kosten met zich brengt vloeit voort uit Europese richtlijnen en is of moet worden omgezet in nationale regelgeving. De toets op grond van artikel 2 Fvw is dan van toepassing. Of die toets in de praktijk ook daadwerkelijk altijd wordt uitgevoerd is niet helemaal duidelijk. De Raad ondersteunt de aanbeveling van de onderzoekers uitdrukkelijk aandacht te (blijven) besteden aan de toepassing van artikel 2 Fvw. In elke toelichting op rijksregelgeving dient – conform artikel 216 van de Aanwijzingen voor de regelgeving – een paragraaf met financiële consequenties voor de decentrale overheden een plaats te krijgen. Ook als die consequenties nihil zijn, dient dat gemeld te worden opdat duidelijk is dat aan het bepaalde in artikel 2 Fvw aandacht is geschonken. De consequente toepassing van artikel 2 zou een aantal jaren gevolgd kunnen worden in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR).

Wat de Raad zorgen baart is de constatering van de onderzoekers dat provincies maar vooral gemeenten nog nauwelijks ‘Europaproof’ zijn. Zowel het Rijk als de decentrale overheden kunnen daardoor naar de mening van de Raad (grote) risico’s lopen. Het Rijk omdat het wordt aangesproken door de Europese Commissie en in gebreke kan worden gesteld met alle gevolgen van dien. De decentrale overheden omdat de eventuele schade voor het Rijk op hen kan worden verhaald. De Raad ondersteunt dan ook de aanbeveling van de onderzoekers initiatieven op rijksniveau te ontplooiën teneinde provincies en gemeenten zo spoedig mogelijk ‘Europaproof’ te maken. Het is de Raad bekend dat hiertoe al initiatieven zijn genomen (Europa decentraal, steunpunt staatssteun bij BZK). De Raad heeft de stellige indruk dat dat nog niet voldoende is. Uiteraard kunnen ook IPO en VNG daarbij een belangrijke rol spelen.

De onderzoekers hebben een benadering gegeven van de kosten die gepaard gaan met het ‘Europaproof’ maken en houden van het beleid van gemeenten en provincies (zie hiervoor). De Raad beschouwt die bedragen als een eerste tentatieve raming van mogelijke kosten. Met de onderzoekers is de Raad van mening dat de uiteindelijke kosten sterk zullen worden beïnvloed door de wijze waarop het ‘Europaproof’ maken wordt gerealiseerd. Indien vanuit het Rijk, VNG en IPO veel ondersteuning wordt verleend en optimaal gebruik wordt gemaakt van reeds opgedane ervaringen zullen de kosten vermoedelijk lager uitvallen zonder kwaliteitsverlies.

Uit niets blijkt dat er op de financiële consequenties van rechtstreeks werkende Europese regelgeving een soort artikel 2 Fvw-toets heeft plaatsgevonden. Naar de mening van de Raad verdient zo’n toetsing overweging. De financiële consequenties voor decentrale overheden dienen in elk geval te worden

betrokken bij de meningsvorming op nationaal niveau. Een daartoe strekkende aanpassing van artikel 2 Fvw acht de Raad gewenst. De overwegingen om al dan niet over te gaan tot compensatie van financiële consequenties dienen naar de mening van de Raad dezelfde te zijn als die welke worden toegepast bij nationale regelgeving. Voor de decentrale overheden is het niet van belang of Europese regelgeving via het Rijk of rechtstreeks vanuit Europa komt.

4.

Conclusies van de Raad

Op grond van het onderzoek komt de Raad tot de volgende conclusies:

- Er is geen aanleiding te veronderstellen dat rechtstreeks werkende Europese regelgeving tot zodanige kosten voor de decentrale overheden heeft geleid dat sprake is van inperking van de bestedingsvrijheid.
- Voor het 'Europaproof' maken van decentrale overheden zijn al kosten gemaakt en dienen nog kosten te worden gemaakt.
- De Raad is van mening dat stimulerende maatregelen nodig zijn om de decentrale overheden (vooral gemeenten) 'Europaproof' te maken. Bijvoorbeeld door middel van het opstellen van protocollen en handreikingen, alsmede het overdragen van reeds opgedane ervaringen. Samenwerking met VNG en IPO verdient aanbeveling.
- Consequente toepassing van artikel 2 Fvw – zowel bij nationale wetgeving inclusief omgezette Europese regelgeving als bij rechtstreeks werkende Europese regelgeving – vraagt blijvend de aandacht. Om dit te stimuleren dient de toepassing van artikel 2 Fvw een aantal jaren via het POR gevolgd te worden.
- Bij omzetting van Europese in nationale regelgeving dient de toets op grond van artikel 2 Fvw expliciet en transparant te worden toegepast.
- Voor rechtstreeks werkende Europese regelgeving dient een vergelijkbare toets, expliciet en transparant, maar vooral ook tijdig, te worden toegepast. Dit vergt aanpassing van artikel 2 Fvw.

De laatste twee conclusies dienen, naast aanpassing van artikel 2 Fvw, naar de mening van de Raad ook te leiden tot procedurele aanpassingen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) zal in het najaar van 2004 een advies uitbrengen over coördinatie in de voorbereiding van de Nederlandse inbreng in Europa. De Rfv heeft de Rob gevraagd deze conclusies van de Raad in zijn advies te betrekken.

Deel I

**Financiële gevolgen van Europese
regelgeving voor de decentrale overheden**



Mei 2004

Colofon

Samenstelling

drs. L.A. van Dantzig, Cebeon

dr. P.C.M. Huigsloot, Cebeon

drs. A.J.H. Smallenbroek, SGBO

drs. H. Tjalma-den Oudsten, SGBO

SGBO

Onderzoeks- en Adviesbureau van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

SGBO 3555

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van SGBO.

Aan de totstandkoming van deze publicatie is de grootst mogelijke zorg besteed. SGBO kan echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele onjuistheden, noch kunnen aan de inhoud rechten worden ontleend.

Inhoud

1	Inleiding	17
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	17
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
1.3	De inhoud van het rapport	18
1.4	Taakverdeling tussen SGBO en Cebeon	19
2	De werking van de procedure van artikel 2 Fvw in de praktijk	21
2.1	De doelstelling en reikwijdte van artikel 2 Fvw	21
2.2	De wijze waarop de financiële compensatie wordt vastgesteld	23
2.3	Artikel 2 Fvw en regelgeving die voortvloeit uit Europese richtlijnen	25
2.4	Overzicht van artikel 2-onderwerpen	25
2.5	Conclusies	27
3	De betekenis van Europese regelgeving voor de decentrale overheden	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Kenmerken van het gemeenschapsrecht	30
3.3	De vormen van EG-regelgeving	30
4	De financiële gevolgen van rechtstreekse regelgeving voor de decentrale overheden	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Volledig rechtstreeks werkende regelgeving	35
4.3	Partieel of tijdelijk rechtstreekse regelgeving	45
4.4	Europa-proof maken en houden	50
4.5	Verwachte regelgeving	52
4.6	Conclusies	53
5	De bekostigingstoets in de besluitvorming over Europese regelgeving	55
5.1	Inleiding	55
5.2	De voorbereiding van de besluitvorming op Europees niveau	55
5.3	De voorbereiding van de besluitvorming op nationaal niveau	57
5.4	Conclusies	57
6	Slotbeschouwing	59
6.1	Inleiding	59
6.2	De omvang van de rechtstreeks werkende Europese regelgeving en de taken die daaruit voortvloeien voor de decentrale overheden	59
6.3	De financiële gevolgen van rechtstreeks werkende Europese regelgeving	61
6.4	De bekostigingstoets in de besluitvorming over Europese regelgeving	62
6.5	Het belang van Europese regelgeving voor de decentrale overheden	63
6.6	Aanbevelingen	64

Bijlage I Samenstelling begeleidingscommissie	67
Bijlage II Dataverzameling	68
Bijlage III Geraadpleegde literatuur	70
Bijlage IV Geïnterviewde personen	71

1. Inleiding

1.1

Aanleiding en doel van het onderzoek

In artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) is vastgelegd dat het Rijk zich rekenschap dient te geven van de financiële gevolgen van zijn beleid voor gemeenten en provincies. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, dan moet het Rijk in de toelichting op die beleidsvoornemens ingaan op de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten. Bovendien moet in de toelichting worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.

Het doel van deze bepaling is het bieden van een waarborg voor de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. Artikel 2 Fvw moet voorkomen dat de financiële gevolgen van het rijksbeleid zonder meer op de decentrale overheden (provincies en gemeenten) kunnen worden afgewenteld.

Niet alleen de regelgeving en het beleid van het Rijk kunnen de vrije bestedingsruimte van de decentrale overheden inperken. Dit kan ook gelden voor Europese regelgeving en beleid. De regelgeving van de Europese Unie neemt in omvang en belang steeds verder toe. Ook de decentrale overheden krijgen steeds meer te maken met regelgeving uit 'Brussel'.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) wil meer inzicht krijgen in de financiële gevolgen van Europese regelgeving voor de decentrale overheden. De Raad is met name geïnteresseerd in de vraag in hoeverre Europese regelgeving gevolgen heeft voor de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden. In verband hiermee is de reikwijdte van artikel 2 Fvw van belang. Wanneer artikel 2 Fvw of een daarmee vergelijkbare bekostigingstoets wordt toegepast, hebben Europese regelingen in beginsel geen negatieve effecten op de vrije bestedingsruimte van provincies en gemeenten. Wordt zo'n procedure niet toegepast, dan bestaat de kans dat deze negatieve gevolgen wel aanwezig zijn.

De Rfv heeft de opdracht gegeven voor een onderzoek dat inzicht moet geven in de omvang van de kosten voor de decentrale overheden die rechtstreeks voortvloeien uit Europese regelgeving en in de reikwijdte van artikel 2 Fvw als het gaat om deze kosten. SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), heeft in samenwerking met Cebeon dit onderzoek uitgevoerd.

1.2

Probleemstelling en onderzoeksvragen

Uitgaande van het doel van het onderzoek kan de volgende probleemstelling worden geformuleerd:

Wat zijn de (geschatte) financiële gevolgen van de Europese regelgeving voor de decentrale overheden en in hoeverre is een regeling voor de bekostigingswijze van de financiële gevolgen voor de decentrale overheden, vergelijkbaar met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, op zijn plaats?

De probleemstelling kan in de volgende onderzoeksvragen uiteen worden gelegd:

1. Wat is de doelstelling en de reikwijdte van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, in het bijzonder waar het gaat om Europese regelgeving?
2. Welke Europese regelgeving bevat maatregelen die gemeenten en provincies rechtstreeks raken?
3. Welke kosten gaan gepaard met de uitvoering van deze Europese regelgeving door provincies en gemeenten?
4. In hoeverre wordt nu een bekostigingstoets op deze regelgeving toegepast die min of meer vergelijkbaar is met artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet?
5. In welke fasen van de besluitvorming en implementatie van Europese maatregelen dient de bekostigingsvraag aan de orde te komen en welke invloed hebben de decentrale overheden (of moeten ze hebben)?
6. Welke rol zou de Raad voor de financiële verhoudingen in deze procedure kunnen of moeten spelen?

1.3

De inhoud van het rapport

De inhoud van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de procedure van artikel 2 Fvw in de praktijk. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre deze procedure ook wordt toegepast op Europese regelgeving. Met dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Als voorbereiding op hoofdstuk 4 wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de betekenis van Europese regelgeving voor de decentrale overheden.

De onderzoeksvragen 2 en 3 komen aan de orde in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt de kern van het onderzoek gepresenteerd: een overzicht van de Europese regelgeving die een rechtstreekse werking heeft voor de decentrale overheden en een inschatting van de kosten die de decentrale overheden moeten maken om de taken en activiteiten die uit deze regelingen voortvloeien uit te voeren.

In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksvragen 4 en 5 aan de orde gesteld. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre er in de besluitvorming over Europese regelgeving een bekostigingstoets aanwezig is die (enigszins) vergelijkbaar is met artikel 2 Fvw. Daarbij wordt met name ingegaan op de (on)mogelijkheden

voor de decentrale overheden om invloed uit te oefenen op de inhoud van de regelingen. In hoofdstuk 6, tot slot, worden in een slotbeschouwing de belangrijkste conclusies van het onderzoek gepresenteerd en worden verschillende aanbevelingen gegeven, onder andere over de rol van de Raad voor de financiële verhoudingen (onderzoeksvraag 6).

1.4

Taakverdeling tussen SGBO en Cebeon

Zoals vermeld is het onderzoek door SGBO en Cebeon gezamenlijk uitgevoerd. Daarbij bestond de volgende taakverdeling: SGBO was belast met de juridische onderdelen van het onderzoek (in casu de inventarisatie van Europese regelingen die relevant zijn voor de decentrale overheden en de beschrijving dan wel beoordeling van bekostigingstoetsen). Cebeon heeft de financiële effecten van de geïnventariseerde Europese regelingen voor de decentrale overheden in kaart gebracht.

De taakverdeling tussen SGBO en Cebeon is terug te vinden in de verantwoordelijkheid voor de verschillende hoofdstukken van dit rapport.

De hoofdstukken 2, 3, 5 en 6 zijn opgesteld door SGBO. Hoofdstuk 4, waarin een beoordeling wordt gegeven van de financiële gevolgen van rechtstreeks werkende Europese regelgeving voor provincies en gemeenten, vormt een coproductie van SGBO en Cebeon. SGBO heeft een overzicht van relevante Europese regelingen opgesteld, waarbij ook is aangegeven welke extra taken en activiteiten er voor provincies of gemeenten uit die regelingen voortvloeien. Op basis van de SGBO-inventarisatie is Cebeon vervolgens aan de slag gegaan om de financiële gevolgen van de geïnventariseerde Europese regelingen in beeld te brengen.

2.

De werking van de procedure van artikel 2 Fvw in de praktijk

2.1

De doelstelling en reikwijdte van artikel 2 Fvw

Het Rijk draagt met enige regelmaat nieuwe taken op aan provincies en gemeenten. Om te voorkomen dat de kosten die gepaard gaan met de uitvoering van deze taken zonder meer op de decentrale overheden kunnen worden afgewenteld, waardoor hun bestedingsvrijheid wordt beperkt, is in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) een bepaling opgenomen (artikel 2).

Artikel 2 Fvw luidt als volgt:

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

Artikel 2 Fvw bevat alleen de verplichting voor het Rijk om zich rekenschap te geven van de financiële gevolgen van zijn beleidsvoornemens voor de decentrale overheden en om aan te geven hoe deze kosten kunnen worden opgevangen. Dit artikel bepaalt niet dat het Rijk deze kosten ook moet vergoeden. Het tweede lid van artikel 2 geeft aan dat er verschillende bekostigingswijzen mogelijk zijn, waaronder ook gemeentelijke belastingen of het vragen van een prijs aan de gebruikers van voorzieningen. In de memorie van toelichting bij de Fvw wordt hierover gezegd dat, gelet op de voorkeursvolgorde van bekostiging van gemeentelijke taken en activiteiten, waarbij de eerste voorkeur uitgaat naar bekostiging via eigen heffingen, is afgezien van het automatisme dat het Rijk de kosten vergoedt.

In de Aanwijzingen voor regelgeving,¹ waarin beschreven wordt aan welke voorwaarden nieuwe regelgeving moet voldoen, verwijst aanbeveling 216 ook naar deze gang van zaken: in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel dient te worden aangegeven via welke bekostigingswijze eventuele financiële gevolgen voor lagere overheden moeten worden bekostigd.

¹ Regeling van de minister-president, minister van Algemene Zaken, van 18 november 1992, nr. 92M008337, houdende vaststelling van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Staatscourant 1992, 230, meest recentelijk herzien 29 mei 2002).

Hoewel artikel 2 Fw het Rijk dus niet verplicht om provincies en gemeenten een kostenvergoeding te bieden voor nieuwe taken die aan hen worden opgedragen, vindt er in de meeste gevallen een (al dan niet toereikende) compensatie plaats. Uit de jarenlange praktijk van artikel 2 komt naar voren dat het Rijk zich echter in een aantal gevallen op het standpunt stelt dat de decentrale overheden niet gecompenseerd hoeven te worden (hoewel daar soms ook weer uitzonderingen op worden gemaakt).

1. De nieuwe taak of de taakverzwaring is het gevolg van algemene wetgeving die zich niet exclusief richt op gemeenten of provincies (bijvoorbeeld wijzigingen in belastingwetgeving of de inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens).
2. De nieuwe taak heeft betrekking op het goed functioneren van provincies en gemeenten als bestuursorgaan. De uitvoering van deze taken behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de invoering van de Algemene wet bestuursrecht die een interne klachtenregeling voor elk bestuursorgaan verplicht stelt.

De Provinciewet en de Gemeentewet kennen beide een bepaling die verder gaat dan artikel 2 Fw. Artikel 105, derde lid, Provinciewet en artikel 108, derde lid, Gemeentewet, bevatten de verplichting voor het Rijk om de kosten van provincies respectievelijk gemeenten te vergoeden die verbonden zijn aan de uitvoering van medebewindstaken voorzover die kosten niet kunnen worden doorberekend. Beide artikelen zien toe op de kosten die provincies en gemeenten maken in het kader van hun medebewindstaken. Dit zijn taken die provincies en gemeenten op grond van een wettelijke verplichting moeten uitvoeren. De werkingssfeer van artikel 2 Fw is ruimer. De 'beleidsvoornemens' van artikel 2 omvatten niet alleen wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur, maar ook mededelingen omtrent voorgenomen beleid in de vorm van plannen en beleidsnota's.

De betekenis van artikel 105, derde lid, Provinciewet en artikel 108, derde lid, Gemeentewet is gelegen in het feit dat als een wet provincies of gemeenten opdraagt een bepaalde taak uit te voeren, het Rijk verplicht is alle kosten die met de taakuitvoering zijn gemoeid te vergoeden. Beide bepalingen worden in de praktijk alleen toegepast bij medebewindstaken waar de decentrale overheden geen enkele beleidsvrijheid hebben (ook wel 'mechanisch' medebewind genoemd).

Het principe dat de decentrale overheden in beginsel een financiële compensatie ontvangen voor nieuwe taken die het Rijk hen oplegt, kent zijn tegenhanger. Indien de wettelijke opdracht aan provincies of gemeenten om een bepaalde taak uit te voeren vervalt of indien een dergelijke taak op een andere wijze wordt bekostigd, wordt in beginsel het bijbehorende bedrag aan kostenbesparing bij de provincies of gemeenten weggehaald. Dit gebeurt dan door middel van een uitname uit het provinciefonds of gemeentefonds of door het opheffen van de betreffende specifieke uitkering.

2.2

De wijze waarop de financiële compensatie wordt vastgesteld

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de besluitvorming over een eventuele financiële compensatie van provincies en gemeenten plaatsvindt. Deze beschrijving wordt toegespitst op de gemeentelijke taken en de rol van de VNG. Wat geldt voor gemeenten en de VNG, is mutatis mutandis ook van toepassing op de provincies en hun belangenorganisatie, het IPO.

De besluitvorming over het al dan niet toekennen van een financiële vergoeding aan gemeenten vindt in drie stappen plaats. Allereerst is altijd de vraag aan de orde of een beleidsvoornemen van het Rijk leidt tot extra kosten voor gemeenten. Wanneer het Rijk erkent dat er kosten voor gemeenten zijn, is de tweede stap het besluit of gemeenten al dan niet gecompenseerd moeten worden. Wanneer het Rijk van plan is gemeenten een financiële vergoeding te geven, is de derde stap in de besluitvorming het vaststellen van de omvang van de compensatie en de wijze waarop het bedrag wordt verdeeld over de gemeenten. De besluiten in de verschillende fasen van het proces worden door het Rijk (i.c. de wetgever) genomen. Er vindt echter altijd overleg plaats met de VNG. Hoewel de procedure niet is vastgelegd, vinden de besprekingen met de VNG ongeveer altijd op dezelfde wijze plaats. De hoofdrolspelers in dit overleg zijn het ministerie onder wiens verantwoordelijkheid de taak naar gemeenten overgaat en de VNG die namens de gemeenten onderhandelt. Verder is een rol weggelegd voor de beheerders van het gemeentefonds (de ministeries van BZK en van Financiën). Wanneer het om substantiële bedragen gaat, wordt de Raad voor de financiële verhoudingen om advies gevraagd over de verdeling daarvan over de gemeenten.

Als bepaald is dat gemeenten, anders dan door middel van vergroting van de eigen heffingsmogelijkheden, gecompenseerd zullen gaan worden, moet de omvang van de kostenvergoeding worden vastgesteld en de wijze waarop die compensatie aan de gemeenten wordt uitgekeerd. De belangtegenstelling is daarbij duidelijk. Het vakdepartement heeft de natuurlijke neiging de kosten van de taak laag in te schatten. Het bijbehorende bedrag wordt bij een taakoverheveling ten laste van de begroting van dat ministerie gebracht. Het doel van de VNG in de besprekingen met het vakdepartement is een volledige compensatie van alle kosten die gemeenten moeten maken. In bepaalde situaties zijn deze kosten vrij eenvoudig vast te stellen. Het overleg over de hoogte van de compensatie hoeft dan weinig tijd in beslag te nemen. In andere gevallen is er een uitgebreid onderzoek nodig om de kosten van de nieuwe taak voor gemeenten in beeld te kunnen brengen. Zo'n onderzoek wordt doorgaans uitgevoerd door een extern bureau. Het onderzoeksbureau krijgt de opdracht om een precieze beschrijving te geven van de betreffende taak en een inschatting te maken van de kosten om die taak uit te voeren. Ook de verdeling van de kosten over de verschillende gemeenten kan onderdeel uitmaken van het onderzoek. Op basis van de resultaten van het onderzoek worden vervolgens het overleg tussen het vakdepartement en de VNG verder gevoerd.

Gelet op de bestaande voorkeursvolgorde dient, als bekostiging uit eigen middelen is afgewezen, eerst compensatie door middel van een toevoeging van het betreffende bedrag aan het gemeentefonds in overweging te worden genomen. Dit betekent dat de vergoeding over de gemeenten wordt verdeeld via de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Als de kosten van de nieuwe taak zeer ongelijk over de gemeenten zijn gespreid, is de verdeelsystematiek van het gemeentefonds niet toereikend. In dergelijke gevallen wordt dan gekozen voor een specifieke uitkering. De vakdepartementen hebben overigens een zekere voorkeur voor een specifieke uitkering omdat gemeenten dan verplicht zijn de gelden overeenkomstig de bestemming te besteden.

Twee keer per jaar vindt een overleg plaats tussen de beheerders van het gemeentefonds en provinciefonds (de ministers van BZK en van Financiën) en de VNG en het IPO. In dit zogeheten 'normeringsoverleg gemeentefonds en provinciefonds' worden alle lopende 'artikel 2-onderwerpen' geagendeerd en, indien dat nodig wordt bevonden, besproken.

2.3

Artikel 2 Fvw en regelgeving die voortvloeit uit Europese richtlijnen

De procedure van artikel 2 Fvw is in beginsel van toepassing op alle nieuwe taken die door het Rijk aan provincies en gemeenten worden opgedragen. Daarbij doet het niet terzake of de taakopdracht het resultaat is van een eigen initiatief van een departement of dat het departement daartoe wordt aangezet door een Europese richtlijn. Op het moment dat een richtlijn wordt omgezet in een wetsontwerp of een ander beleidsvoornemen waarbij duidelijk is dat provincies of gemeenten nieuwe taken toegedeeld krijgen, zullen de financiële gevolgen van die taken in beeld gebracht moeten worden en zal nagedacht moeten worden over de bekostigingswijze. De bepalingen van artikel 105, derde lid, Provinciewet en artikel 108, derde lid, Gemeentewet zijn ook onverkort van toepassing op (medebewinds)wetgeving die het gevolg is van richtlijnen.

Het compenseren van de kosten van de decentrale overheden van taken die voortvloeien uit richtlijnen, is een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Een aantal jaren geleden heeft de Europese Commissie dit expliciet aangegeven in de beantwoording van een schriftelijke vraag van een europarlementariër. De Commissie voegde daar toe dat de lidstaten, indien zij dit noodzakelijk vinden, overleg kunnen plegen met de lokale autoriteiten om de kosten te evalueren.²

Wat betreft de toepassing van artikel 2 Fvw is er geen verschil tussen 'eigen' wetgeving en beleid van een departement en regelgeving die het resultaat is van het omzetten van een Europese richtlijn. De VNG heeft de ervaring dat de onderhandelingen met het betreffende vakdepartement over de vergoeding van

² Schriftelijke vraag nr. 1583/90 van de heer Madron Seligman aan de Commissie (27 juni 1990) over de kosten voor de lokale autoriteiten voor de tenuitvoerlegging van richtlijnen (Pb. 1990, C. 325/38). Uit: Hessel en Mortelmans, p. 104.

de kosten voor gemeenten in het algemeen soepeler verlopen als het ‘eigen’ wetgeving betreft dan als het gaat om louter omzetting van Europese richtlijnen. In het eerste geval is een bewindspersoon eerder bereid gemeenten een (passende) financiële compensatie te bieden om op deze manier gemeenten in staat te stellen van ‘zijn’ beleid een succes te maken.

Een voorbeeld van toepassing van artikel 2 Fvw op een wet die het resultaat is van een richtlijn die moet worden omgezet, is de wijziging van de Wet geluidhinder. De EU-richtlijn omgevingslawaaï van 25 juni 2002 (richtlijn nr. 2002/49/EG) heeft tot gevolg dat de Wet geluidhinder moet worden aangepast. Het ministerie van VROM heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de financiële gevolgen van de wetwijziging voor provincies en gemeenten. Dit onderzoek, dat is uitgevoerd door Cebeon, heeft tot gevolg gehad dat in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt aangekondigd dat provincies en gemeenten voor een bedrag van € 8 miljoen zullen worden gecompenseerd.

2.4

Overzicht van artikel 2-onderwerpen

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de onderwerpen die in de afgelopen vijf jaar aan de procedure van artikel 2 Fvw zijn onderworpen én waar daadwerkelijk een financiële compensatie van gemeenten heeft plaatsgevonden (in de vorm van een toevoeging van een bepaald bedrag aan het gemeentefonds) of waar gemeenten financieel zijn gekort (door onttrekking van een bepaald bedrag aan het gemeentefonds).

Er bestaat geen centraal bijgehouden overzicht van alle beleidsvoornemens van het Rijk die de procedure van artikel 2 Fvw hebben doorlopen. Het overzicht is ten behoeve van dit onderzoek opgesteld door een medewerker van de VNG. Hij heeft daarvoor als bron de gemeentefondscirculaires van het ministerie van BZK gebruikt.

Bij dit overzicht dient wel bedacht te worden dat het uitsluitend onderwerpen bevat waarbij gecompenseerd wordt of zal worden via het gemeentefonds. Tegemoetkomingen in andere vormen (bijvoorbeeld een specifieke uitkering of het bieden van ondersteuning in de vorm van adviezen of modellen) zijn niet in dit overzicht opgenomen.

Opvallend in dit overzicht is dat er slechts één onderwerp op staat waarbij sprake is van het omzetten van een Europese richtlijn in nationale wetgeving: de wijziging van het Bouwstoffenbesluit in verband met de verwerking van teerhoudend asfaltgranulaat. Ook het Verdrag van Valetta inzake het behoud van archeologisch erfgoed is van Europese oorsprong, maar daarbij gaat het om een verdrag van de Raad van Europa.

Ook een financiële compensatie in de vorm van een specifieke uitkering blijkt bij wetgeving die het resultaat is van omzetting van richtlijnen slechts sporadisch voor te komen.³

³ A.J.W.M. Verhagen e.a., *Handboek financiële verhoudingen overheden*, Deventer, vanaf 1983.

Overzicht van artikel 2-onderwerpen vanaf 1999

Onderwerp	Toevoeging of onttrekking aan het gemeentefonds
1999	
Afschaffen milieuleges	Toevoeging
Centra voor werk en inkomen	Onttrekking
Wet inkomensvoorziening kunstenaars	Onttrekking
Vangnetregeling huursubsidies	Onttrekking
Apparaatskosten bouwstoffenbesluit	Toevoeging
Afschaffen precariobelasting kabels en leidingen	Toevoeging
Intensivering gehandicaptenvoorzieningen Wvg	Toevoeging
Eigen bijdrage bejaardenoorden	Onttrekking
Klassenverkleining	Toevoeging
Wijziging Kieswet	Toevoeging
Veiligheid leerlingenvervoer	Toevoeging
2000	
Afschaffen omroepbijdragen	Toevoeging
Tweede tranche reorganisatie indicatiestelling	Onttrekking
2001	
Leerlingenvervoer	Toevoeging
Asielzoekers GBA	Toevoeging
Fonds voor Werk en Inkomen, toeslagenbudget	Onttrekking
Vreemdelingenwet	Toevoeging
Brutering onkostenvergoeding gemeentebestuurders	Toevoeging
2002	
Onderwijshuisvesting	Toevoeging
Vaccinatie meningokokken	Toevoeging
Dualisering gemeentebestuur	Toevoeging
Bezoldiging wethouders	Toevoeging
2003	
Jeugdgezondheidszorg	Toevoeging
Apparaatskosten BTW-compensatiefonds	Toevoeging
Verwerking teerhoudend asfaltgranulaat	Toevoeging
2004	
Bestuurslasten Verdrag van Valetta, behoud archeologisch erfgoed	Toevoeging
Leerlingenvervoer, zitplaatsregeling	Toevoeging
Elektronische gemeente	Onttrekking
Kinderopvang	Onttrekking
BTW-compensatiefonds	Onttrekking
2005, lopende en aankomende dossiers	
C2000, communicatieapparatuur zwaailichtensector	Onttrekking
Regionale Indicatieorganen	Onttrekking
Wet maatschappelijke ondersteuning	Toevoeging

Een verklaring voor het feit dat nieuwe wetgeving die het gevolg is van Europese richtlijnen slechts in een beperkt aantal gevallen aanleiding vormt voor een financiële compensatie van gemeenten is, dat veel van deze wetten geen extra of nieuwe taken voor gemeenten met zich meebrengen. Dit heeft er mee te maken dat Nederland in veel gevallen reeds voldoet aan de normen of verplichtingen die in richtlijnen worden opgenomen. De omzetting van dergelijke richtlijnen in nationale wetgeving leidt in die gevallen niet tot een aanscherping van de normen (en dus niet tot extra taken en kosten voor gemeenten).

2.5

Conclusies

Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) biedt de decentrale overheden in Nederland een waarborg tegen aantasting van de bestedingsvrijheid die mogelijk het gevolg is van nieuwe taken die het Rijk de provincies of gemeenten opdraagt. In artikel 2 Fvw is vastgelegd dat het Rijk zich rekenschap moet geven van de financiële gevolgen van zijn beleid voor provincies en gemeenten. Hoewel artikel 2 Fvw het Rijk niet verplicht om de decentrale overheden een kostenvergoeding te bieden voor nieuwe taken die aan hen worden opgedragen, vindt in de meeste gevallen een (al dan niet toereikende) compensatie plaats.

De procedure van artikel 2 Fvw is in beginsel van toepassing op alle nieuwe taken die door het Rijk aan provincies en gemeenten worden opgedragen. Daarbij doet het niet terzake of de taakopdracht het resultaat is van een eigen initiatief van een departement of dat het departement daartoe wordt aangezet door een Europese richtlijn.

De afgelopen vijf jaar is er overigens slechts één regeling aan de procedure van artikel 2 Fvw onderworpen, waarbij sprake is van omzetting van een Europese richtlijn in nationale wetgeving én waar een toevoeging of onttrekking aan het gemeentefonds heeft plaatsgevonden.

3. De betekenis van Europese regelgeving voor de decentrale overheden

3.1

Inleiding

Voor de decentrale overheden is vooral de Europese Gemeenschap (EG) van belang. Uit het EG-verdrag vloeien allerlei verplichtingen voor de decentrale overheden voort. De andere onderdelen van de Europese Unie (het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) zijn voor de decentrale overheden vooral van indirecte betekenis omdat de lidstaten op deze beleidsterreinen geen besluitvormende bevoegdheden aan de instellingen van de Europese Unie hebben overgedragen. Toch draagt juist de indirectheid van deze invloed bij aan het gevoel dat 'Europa' steeds verder doordringt in het dagelijks leven en soms onverwacht opduikt. In dit hoofdstuk richten wij ons echter op de regelgeving van de EG.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke manieren provincies en gemeenten met het gemeenschapsrecht te maken krijgen. Allereerst wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op een aantal kenmerken van het EG-recht. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 de verschillende vormen van EG-regelgeving behandeld.

3.2

Kenmerken van het gemeenschapsrecht

De EG is gebaseerd op het EG-verdrag. Het EG-verdrag heeft verschillende kenmerken die bepalend zijn voor de wijze waarop dat recht doorwerkt in de nationale rechtsorde. Daarmee wordt ook de positie van de decentrale overheden ten opzichte van het gemeenschapsrecht bepaald.

Eigen rechtsorde van de gemeenschap

De EG is een eigen rechtsorde die voorrang heeft boven het nationale recht en waaraan burgers rechten kunnen ontleen. Het feit dat de EG een eigen rechtsorde vormt, betekent onder andere dat de lidstaten niet zelfstandig kunnen beslissen over de naleving van het gemeenschapsrecht, maar dat zij de beginselen van de gemeenschapsrechtsorde moeten respecteren.

Het gevolg van de voorrang van het gemeenschapsrecht boven het nationale recht is, dat de nationale rechter de nationale regelingen die in strijd zijn met het gemeenschapsrecht buiten toepassing moet verklaren. De voorrang van het gemeenschapsrecht werkt zowel naar het verleden als naar de toekomst. Dit betekent dat niet alleen de nieuwe regelgeving, maar ook de reeds bestaande regelgeving van de lidstaten moet passen binnen het EG-recht.

De rechtstreekse werking houdt in dat de inwoners van de lidstaten bij de nationale rechter een beroep kunnen doen op de voorschriften van het gemeenschapsrecht. Het moet dan wel gaan om bepalingen die een rechtstreekse

werking hebben (zie paragraaf 3.3). Een provincie of gemeente die een rechtstreeks werkend voorschrift van het gemeenschapsrecht (mogelijk) schendt, kan dus te maken krijgen met een gerechtelijke procedure hierover.

Neutraliteit van het gemeenschapsrecht

Het gemeenschapsrecht staat neutraal ten opzichte van de relatie tussen de centrale en de decentrale overheden binnen de lidstaten. Het gemeenschapsrecht laat de lidstaten dan ook vrij om de decentrale overheden te betrekken bij het omzetten van Europese regels. De centrale overheid in Nederland toont echter weinig animo om de omzetting van Europese regels aan provincies en gemeenten over te laten. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de centrale overheid door de Europese Commissie ter verantwoording wordt geroepen als een decentrale overheid inbreuk maakt op het gemeenschapsrecht (de inbreukprocedure van artikel 226 van het EG-verdrag). Dit betekent dat de nationale overheid opdraait voor de fouten van haar decentrale overheden. Via het nationale recht zal de centrale overheid moeten proberen de schade op de betreffende provincie en gemeente te verhalen.

Beginsel van gemeenschapstrouw ook van toepassing op decentrale overheden

In artikel 10 van het EG-verdrag is het principe van de gemeenschapstrouw neergelegd. Dit beginsel houdt in dat de lidstaten de nakoming van de verplichtingen van het gemeenschapsrecht moeten bevorderen en dat ze zich moeten onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het EG-verdrag in gevaar kunnen brengen. Het beginsel van gemeenschapstrouw geldt niet alleen voor de centrale overheid, maar is ook van toepassing op de decentrale overheden. Dit betekent dat de decentrale overheden op grond van het gemeenschapsrecht zelf verplicht zijn initiatieven te nemen om het gemeenschapsrecht na te leven. Het gemeenschapsrecht vraagt in dit verband van de decentrale overheden een zelfstandige houding ten opzichte van de centrale wetgever. Dit kan er zelfs toe leiden dat provincies of gemeenten bij de toepassing van Europese verordeningen of richtlijnen de centrale (omzettings)wetgeving opzij moeten zetten.

3.3

De vormen van EG-regelgeving

Het EG-verdrag kent verschillende vormen van regeling. Deze worden genoemd in artikel 249 van het EG-verdrag. Het EG-verdrag zelf kent allerlei bepalingen die voor de decentrale overheden van belang (kunnen) zijn. Het gaat om de rechtstreeks werkende verdragsbepalingen. Daarnaast kent de EG ook vormen van regelgeving die niet gebaseerd zijn op het EG-verdrag. In deze paragraaf worden die aangeduid als 'overige vormen van regelgeving'. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende vormen van EG-regelgeving en hun juridische status.

- *Rechtstreeks werkende verdragsbepalingen*

Verschillende bepalingen uit het EG-verdrag hebben een rechtstreekse werking. Dat is het geval wanneer de bepaling duidelijk en onvoorwaardelijk is en het Hof van Justitie aan die bepaling rechtstreekse werking heeft toegekend. Het Hof van Justitie heeft rechtstreekse werking toegekend aan de bepalingen in het EG-verdrag die de vier vrijheden regelen (het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal).

- *Verordeningen*

Een verordening is een besluit van algemene strekking. Dit betekent dat een verordening regels bevat voor een onbepaalde reeks van personen of gevallen. De EG-verordeningen hebben rechtstreekse werking. Het is niet nodig en zelfs niet toegestaan verordeningen inhoudelijk om te zetten in nationaal recht. Gelet op de voorrangsregel van het gemeenschapsrecht gaan EG-verordeningen boven nationale en decentrale regelgeving.

- *Richtlijnen*

Richtlijnen hebben in beginsel geen rechtstreekse werking, maar moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Een richtlijn bevat de opdracht aan de lidstaten om een voorgeschreven resultaat in hun wetgeving op te nemen, binnen een in de richtlijn genoemde termijn. Als de centrale overheid de omzetting in eigen hand houdt (en dat is in Nederland in principe altijd het geval), hebben de decentrale overheden op het eerste gezicht niets te maken met richtlijnen. Een voor de decentrale overheden zeer belangrijke complicatie is dat richtlijn-bepalingen onder bepaalde omstandigheden toch rechtstreekse werking kunnen hebben. Dat is het geval wanneer de in de richtlijn genoemde omzettingstermijn is verlopen en de omzetting niet of niet correct heeft plaatsgevonden. De betreffende richtlijn-bepaling moet dan wel onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Het beginsel van gemeenschapstrouw heeft tot gevolg dat ook de decentrale overheden een verantwoordelijkheid hebben voor het uitvoeren van de richtlijnen en dat zij zich daarbij niet kunnen verschuilen achter de gebreken van de centrale wetgever.

- *Beschikkingen*

Een beschikking is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht (artikel 249, vierde lid, EG-verdrag). Dat kunnen zowel lidstaten als particulieren zijn. De beschikking is een individuele rechtshandeling die beoogt een algemene regel (verdragsbepaling of verordening) in een concreet geval toe te passen.

- *Aanbevelingen en adviezen*

Aanbevelingen en adviezen zijn niet-bindende uitspraken van organen van de EG. Zij brengen dus geen verplichtingen voor de lidstaten met zich mee.

- *Overige vormen van regelgeving*

Tot de overige vormen van regelgeving behoren onder andere:

Beleidsregels

Evenals het Nederlandse recht kent ook het gemeenschapsrecht door instellingen vastgestelde beleidsregels. Met deze beleidsregels geven de instellingen nadere invulling aan hun beleid.

Besluiten sui generis

De uitdrukking 'besluiten sui generis' is een algemene aanduiding van een aantal geheel verschillende besluiten die niet in het EG-verdrag worden genoemd. Algemene regels over het juridische karakter van deze besluiten zijn niet te geven, maar moeten worden afgeleid uit de rechtsgrondslag van het betreffende besluit en uit de inhoud daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om resoluties, conclusies, richtsnoeren en dergelijke. Met deze benamingen wordt aangegeven dat een rechtsgevolg niet is beoogd: het gaat uitsluitend om politieke wilsverklaringen. Voor de burger kunnen er daarom geen rechten en plichten uit voortvloeien en niet-nakoming daarvan door lidstaten kan geen schending van het EG-verdrag opleveren.⁴ Dergelijke besluiten zijn dus ook niet bindend voor de decentrale overheden.

Nieuwe benaming voor regelgeving

In de nieuwe Grondwet voor de Europese Unie worden deels andere begrippen gebruikt (artikel I-32 ontwerp-Grondwet).

In de Europese Grondwet wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten besluiten van algemene strekking (die nu nog met de term 'verordening' worden aangeduid): de Europese wet en de Europese verordening. Een Europese wet is een wetshandeling van algemene strekking en een Europese verordening is een handeling van algemene strekking ter uitvoering van een wetgevingshandeling of van bijzondere bepalingen van de Grondwet. En wat nu een richtlijn heet, wordt in de Europese Grondwet aangeduid met de term 'Europese kaderwet'.

Het vaststellen van regelgeving

Afhankelijk van het beleidsterrein wordt een verordening of richtlijn vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad van Ministers gezamenlijk (de medebeslissingsprocedure) óf door de Raad van Ministers, het Europees Parlement gehoord hebbend (de samenwerkingsprocedure). In een verordening of richtlijn kan het geven van uitvoeringsregels worden gedelegeerd aan de Europese Commissie. Ook deze voorschriften dragen de naam 'verordening' of 'richtlijn'.

⁴ R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer 2001 (tiende druk), hoofdstuk 5.

4.

De financiële gevolgen van rechtstreekse regelgeving voor de decentrale overheden

4.1

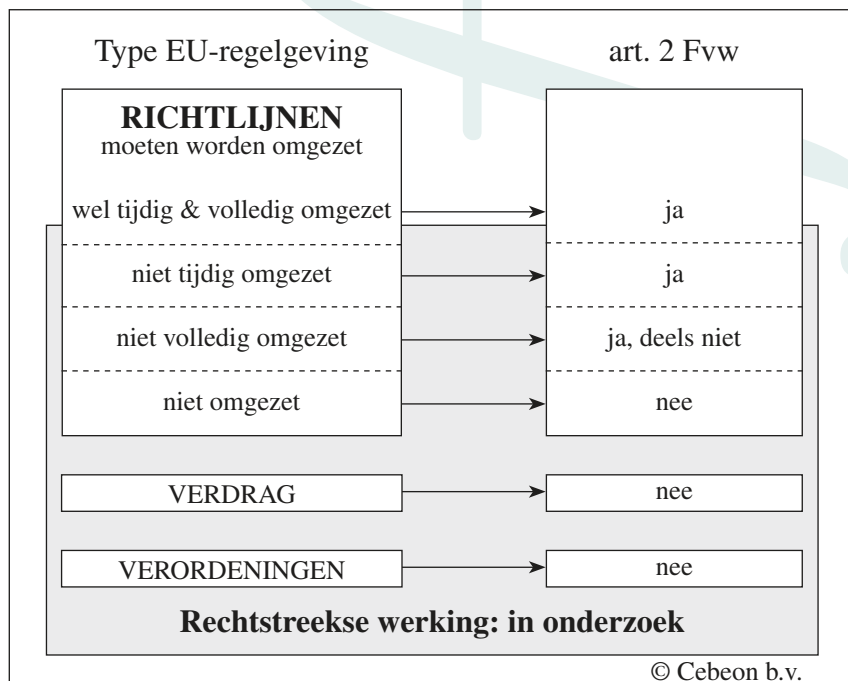
Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (financiële) gevolgen van de Europese regelgeving met een rechtstreekse werking voor gemeenten en provincies. Deze regelgeving betreft ten eerste bepalingen uit het EG-verdrag en verordeningen die de lidstaten, en derhalve ook gemeenten en provincies, verplichten tot het nemen van bepaalde maatregelen. Deze verdragsbepalingen en verordeningen moeten worden geïntegreerd in het lokale respectievelijk provinciale beleid.

Ten tweede is er Europese regelgeving in de vorm van richtlijnen. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, behoren richtlijnen te worden omgezet in nationale wet- en regelgeving. Zij hebben derhalve geen rechtstreekse werking. Uitzondering hierop vormen richtlijnen die niet, niet tijdig of niet juist zijn omgezet: deze krijgen na het verstrijken van de omzettingstermijn een rechtstreekse werking met betrekking tot het niet omgezette deel of voor de periode totdat de omzetting (volledig) gereed zal zijn.

In onderstaande figuur zijn de verschillende typen Europese regelgeving in beeld gebracht en is aangegeven aan welk type regelingen in dit onderzoek aandacht is geschonken.

Figuur 1. Typering EU-regelgeving en beoordelingstraject artikel 2 Fwv



Bovengenoemde typen regelgeving moeten in de organisatie en werkprocessen van gemeenten en provincies worden verwerkt. Deze verwerking van Europese regelgeving is aangeduid als het ‘Europa-proof’ maken en houden van gemeentelijke en provinciale organisaties.

In het onderzoek is nagegaan welke financiële consequenties bovengenoemde regelgeving en het Europa-proof maken van de organisatie hebben voor de decentrale overheden. In bijlage 1 wordt de hierbij gevolgde werkwijze toegelicht.

De inhoud van dit hoofdstuk is als volgt: in paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de volledig rechtstreeks werkende regelgeving, waarbij geen omzetting naar Nederlandse wet- en regelgeving aan de orde is geweest. Daarna wordt in paragraaf 4.3 de regelgeving met een tijdelijke of partiële rechtstreekse werking behandeld. Dit zijn de richtlijnen die niet volledig of niet tijdig zijn omgezet, maar waarvoor wel een wetgevingstraject loopt. Kosten in verband met het Europa-proof maken en houden van de organisatie komen aan de orde in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 wordt kort de verwachte regelgeving aangegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies in paragraaf 4.6.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van alle rechtstreeks werkende regelgeving waarop het onderzoek zich heeft gericht, met daarbij de paragraaf waar de desbetreffende regelgeving wordt behandeld.

Tabel 1. Overzicht rechtstreeks werkende regelgeving

Europese regelgeving	zie paragraaf:
VOLLEDIG RECHTSTREEKSE REGELGEVING	4.2
Vervoer van afvalstoffen (EVOA)	4.2.2
Staatssteun	4.2.3
Aanbestedingen	4.2.4
Gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten	4.2.5
Mededingingsrecht	4.2.6
Vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap	4.2.7
De vier vrijheden in het EG-verdrag: vrij verkeer van goederen, vrij verkeer van personen, vrijheid van vestiging, vrij verkeer van diensten.	4.2.8
Regionaal beleid en structuurfondsen, toegespitst op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	4.2.9
PARTIEEL OF TIJDELIJK RECHTSTREEKSE REGELGEVING	4.3
Vogel- en Habitatrichtlijnen: artikel 6 Habitatrichtlijn	4.3.2
2e Dochterrichtlijn luchtkwaliteit (benzeen en koolmonoxide)	4.3.3
Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten	4.3.4
Kaderrichtlijn Water	4.3.5

Europese regelgeving	zie paragraaf:
EUROPA-PROOF	4.4
Europa-proof maken en houden van de organisatie bij provincies	4.4.2
Europa-proof maken en houden van de organisatie bij gemeenten	4.4.3

4.2

Volledig rechtstreeks werkende regelgeving

4.2.1

Inleiding

In tabel 1 zijn onder de kop ‘volledig rechtstreekse regelgeving’ de bepalingen uit het EG-verdrag en de verordeningen opgenomen die rechtstreeks verplichtingen met zich meebrengen voor de lidstaten, inclusief de decentrale overheden. Voor de beoordeling van mogelijke financiële consequenties van deze regelgeving is binnen Nederland (nog) geen systematiek ontwikkeld, zoals die wel bestaat voor nationale wet- en regelgeving (namelijk artikel 2 Fvw). Hierna wordt telkens per regeling aangegeven:

- de formele aanduiding, dat wil zeggen de naam en het nummer waaronder de regeling is gepubliceerd;
- een toelichting op de inhoud, met name de gevolgen voor taken en activiteiten van provincies en gemeenten;
- de financiële consequenties.

4.2.2

Vervoer van afvalstoffen

Formele aanduiding

Het vervoer van afvalstoffen is vastgelegd in de Verordening 259/93 (EVOA) uit 1993.

Inhoud

De EVOA bevat regels voor het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. Afhankelijk van de soort afvalstof en de wijze van nuttig toepassen of verwijderen moet er vooraf toestemming zijn verleend voor een grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Deze toestemming wordt verleend door de bevoegde autoriteiten van de betrokken landen.

Voor gemeenten en provincies leidt deze verordening niet tot directe activiteiten: de verordening bevat een verbodsbepaling.

Financiële consequenties

Er zijn derhalve geen directe financiële consequenties.

4.2.3

Staatssteun

Formele aanduiding

De regelgeving met betrekking tot staatssteun is opgenomen in het EG-verdrag en nader uitgewerkt in een verordening, te weten:

- artikelen 87-89 (92-94 oud) van het EG-verdrag;
- Verordening nr. 659/99 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 (oud) van het EG-verdrag.

Inhoud

Het verlenen van staatssteun aan bedrijven of instellingen die oneigenlijke concurrentie veroorzaken is niet toegestaan. In de genoemde verordening worden alle vormen van staatssteun en de eventuele uitzonderingssituaties opgesomd. Een overheid dient alle voorgenomen steunverlening aan een bedrijf of instelling boven een bepaald bedrag ter toetsing voor te leggen aan de Europese Commissie.

Zowel gemeenten als provincies moeten bij de activiteiten die zij verrichten steeds beoordelen of er sprake is van staatssteun, of deze steun geoorloofd is en wanneer aanmelding van de staatssteun verplicht is. Als gevolg van Verordening 659/99 zijn provincies en gemeenten verplicht om een geplande individuele steunmaatregel of een steunregeling al vóór de uitvoering daarvan ter goedkeuring voor te leggen aan de Europese Commissie. Dit geldt ook voor een wijziging van bestaande steunverlening. Hiervoor is een meldingsprocedure ingesteld via het ministerie van BZK.

Financiële consequenties

De toepassing van de regels met betrekking tot staatssteun blijkt zich nog in een pril stadium te bevinden. Vanuit het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van BZK is een werkgroep ingesteld om een protocol te ontwikkelen. Aan deze werkgroep nemen een aantal gemeenten en provincies deel.

Gemeenten en provincies geven aan ad hoc om te gaan met staatssteun. Geen van de onderzochte gemeenten (ook niet van de 'voorlopers') beschikt over een centraal overzicht van verleende en aangemelde staatssteun. Aangegeven is, dat men de interpretatie lastig vindt. Belangrijke vragen die bij gemeenten leven, zijn: wanneer is er sprake van staatssteun? Hoe moet met cumulatie van verleende staatssteun worden omgegaan? Wanneer wordt het drempelbedrag voor melding van staatssteun overschreden? Wat is de 'marktprijs'? Hoe zit het met cofinanciering? Wanneer moet staatssteun worden gemeld? Wanneer kunnen uitzonderingsbepalingen worden toegepast? Wat zijn de gevolgen van al dan niet melden? Wat voor administratie moet worden gevoerd?

Ook is er nog geen inzicht in de reikwijdte van de beleidsterreinen waarop sprake kan zijn van staatssteun. Het lijkt zich breed binnen provincies en gemeenten te kunnen voordoen. Als voorbeelden zijn genoemd: zorg, transport, cultuur (bijvoorbeeld orkesten), stedelijke vernieuwing, sport (bijvoorbeeld

betaald voetbal), uitgifte van bedrijfsterreinen (bijvoorbeeld bij een grondprijs onder de marktprijs).

De toepassing van de staatssteunregelgeving bevindt zich nog in een verkennend stadium. Dat betekent dat nog wordt gewerkt aan de (gestructureerde) toepassing ervan, maar ook dat er inhaalslagen moeten worden gepleegd (reeds verleende overheidssteun in de afgelopen periode). Belangrijke risico's die worden gesignaleerd, zijn een eventuele afkeuring door de Europese Commissie van de steunverlening en de vertraging die de meldingsprocedure, inclusief het wachten op de goedkeuring, met zich meebrengt.

Geconcludeerd kan worden dat er achterstand is bij het toepassen van de regels omtrent staatssteun en dat het nog te vroeg is om de kosten van deze regels te kunnen ramen. Er zijn wel indicaties dat het hierbij kan gaan om een substantiële kostenpost, waarbij het wellicht lastig is een structureel niveau aan te duiden. Behalve directe kosten (administratie, beoordeling, melding) zijn er ook indirecte kosten (vertraging leidend tot uitstel of afstel, afwijzing). Voor de kosten in verband met interpretatie en implementatie wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

4.2.4

Aanbestedingen: vier richtlijnen

Formele aanduiding

De vier aanbestedingsrichtlijnen zijn:

- Richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken;
- Richtlijn 93/36/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen;
- Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening;
- Richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie.

De vier richtlijnen voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor respectievelijk de uitvoering van werken, leveringen, dienstverlening en in de nutssectoren zijn omgezet in een raamwet: de Raamwet EG-voorschriften aanbestedingen. De Raamwet volstaat met het voorschrift dat de in de richtlijnen vervatte bepalingen moeten worden toegepast. Het is niet duidelijk of de procedure van artikel 2 Fvw is gevolgd. In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt vermeld dat vertegenwoordigers van het IPO en de VNG nauw betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Er wordt echter niet ingegaan op de eventuele financiële consequenties van

deze wet voor de decentrale overheden. Omdat de Raamwet de onverkorte toepassing van de vier richtlijnen behelst, is er de facto sprake van rechtstreekse werking.

Inhoud

De richtlijnen bevatten verschillende drempelbedragen waarboven op de Europese markt dient te worden aanbesteed. Tevens wordt voorgeschreven welke procedure daarbij moet worden gevolgd.

Voor gemeenten en provincies geldt dat zij bij aanbestedingen de volgende stappen dienen te nemen:

1. Vaststellen om wat voor type opdracht het gaat.
2. Vaststellen of de opdracht het desbetreffende drempelbedrag overschrijdt.
3. Bepalen van de procedure van aanbesteding:
 - openbare procedure;
 - niet-openbare procedure;
 - onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking;
 - onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.
4. Het volgen van de gekozen procedure van aanbesteding.

Financiële consequenties van het voortraject (stappen 1 tot en met 3)

De stappen 1 tot en met 3 veronderstellen (a) dat de Europese voorschriften bekend zijn, (b) een zodanige inrichting van de gemeentelijke respectievelijk provinciale organisatie dat er zicht bestaat op aanbestedingen (moet het Europees of niet?) en (c) dat de kennis daarover beschikbaar is bij de diensten en afdelingen die aanbestedingen doen. Dit 'voortraject' vereist informatieverzameling, interpretatie en verspreiding.

Als er een duidelijk protocol is, wordt de beoordeling van een aanbesteding niet als extra werk beschouwd. Het gaat derhalve vooral om eenmalige kosten voor het ontwikkelen van een dergelijk protocol en om de diensten 'Europabewust' te maken. Deze activiteiten hebben met name betrekking op het Europa-proof maken van de gemeente respectievelijk provincie. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

In het algemeen is Europese aanbesteding eerder aan de orde bij grotere gemeenten dan bij kleine, omdat de drempelbedragen bij grotere gemeenten eerder worden overschreden.

Overigens blijkt dit voortraject in veel gevallen niet (goed) te worden doorlopen. Uit recent onderzoek⁵ komt naar voren dat bij gemeenten slechts 9% van de aanbestedingen volgens de regels verloopt en bij provincies 29%. Ten gevolge van veranderde regelgeving met betrekking tot accountantscontroles (die ook de rechtmatigheid van aanbestedingsprocedures gaan betreffen) wordt verwacht dat er bij gemeenten en provincies meer aandacht zal komen voor de juiste toepassing van de aanbestedingsregels.

⁵ Bureau Significant, Nalevingsmeting Aanbesteden 2002, 30 januari 2004.

Financiële consequenties van de aanbesteding zelf (stap 4)

Indien een Europese aanbesteding plaatsvindt, moet een aantal fasen worden doorlopen en gelden er specifieke voorschriften voor projectbeheer en dergelijke. Het gaat dan altijd om omvangrijke projecten (boven het geldende drempelbedrag, afhankelijk van het type aanbesteding).

Door zowel gemeenten als provincies is aangegeven dat het proces van Europees aanbesteden en het projectbeheer geen extra werkzaamheden met zich meebrengen ten opzichte van een gewone openbare aanbesteding. Het maken van een Bestek en Programma van Eisen ten behoeve van de aanbesteding wordt soms uitbesteed. Dit gaat gepaard met zichtbaar extra kosten in de orde van grootte van € 30.000 tot € 50.000. Deze kosten worden echter niet beschouwd als extra kosten in verband met Europees aanbesteden, maar als een noodzakelijke vorm van projectbeheer bij omvangrijke projecten. Ook is door informanten gewezen op de in het algemeen scherpere aanbestedingsprijs bij Europese of openbare aanbesteding ten opzichte van onderhandse aanbesteding, waardoor de kosten van het maken van een Bestek en dergelijke (kunnen) worden terugverdiend.

4.2.5

Gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV-verordening)

Formele aanduiding

De voorschriften voor de gemeenschappelijke woordenlijst (Common Procurement Vocabulary) zijn opgenomen in Verordening 2195/2002, de zogenaamde CPV-verordening.

Inhoud

De CPV-verordening bevat een uniform classificatiesysteem ('gemeenschappelijke woordenlijst') voor overheidsopdrachten. Zowel gemeenten als provincies moeten de opdracht vertalen in de termen van de CPV-verordening.

Financiële consequenties

De hoeveelheid extra werk die met de vertaling naar CPV-codes is gemoeid, wordt verschillend beoordeeld en lijkt samen te hangen met de (technische) wijze waarop men dit doet. Als gebruik wordt gemaakt van hiertoe ontwikkelde software, dan betekent het vrijwel geen extra werk.

4.2.6

Mededingingsrecht

Formele aanduiding

De grondbepalingen inzake het mededingingsrecht zijn opgenomen in de artikelen 81 (leden 1 en 2) en 82 van het EG-verdrag.

Inhoud

Decentrale overheden dienen zich te onthouden van het stimuleren of versterken van afspraken tussen particuliere ondernemingen die strijdig zijn met de mededingingsregels. Ook als de decentrale overheden als privaatrechtelijke partij optreden, dienen zij zich aan de mededingingsregels te houden. Voor gemeenten en provincies betekent dit dat zij zich bewust moeten zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit de mededingingsregels (zoals openbare inschrijving). Zij moeten voorkómen dat privaatrechtelijke partijen deze regels kunnen schenden. Dit betekent onder andere verplichte openbare aanbesteding.

Financiële consequenties

Bij het mededingingsrecht gaat het om alertheid en het zetten van de juiste stappen. Voor de financiële vertaling van de toepassing van deze verdragsartikelen wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

4.2.7

Vrij verkeer van werknemers

Formele aanduiding

Reeds in 1968 is in de Verordening 1612/68 het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap geregeld. In deze verordening wordt het discriminatieverbod van werknemers naar nationaliteit, neergelegd in artikel 39, tweede lid, van het EG-verdrag, nader uitgewerkt.

Inhoud

Vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap betekent voor gemeenten dat zij verplicht zijn:

- ondersteuning te bieden bij het zoeken naar werk op dezelfde wijze als ten aanzien van de eigen onderdanen;
- onderwijs te bieden aan de gezinsleden van werknemers uit andere lidstaten.

Voor provincies leidt deze verordening niet tot specifieke taken.

Financiële consequenties

In het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) ontvangen gemeenten via het Fonds voor Werk en Inkomen (namelijk het Werk-deel) middelen voor de toeleiding naar werk van drie groepen:

- ABW'ers;
- niet-uitkeringsgerechtigden;
- ANW'ers.

De verdeling van de middelen over gemeenten vindt plaats aan de hand van verdeelmaatstaven voor het werkdeel van het FWI. Relevant zijn het aandeel gesubsidieerde arbeid en het aantal ABW'ers.

Onderdanen van andere EU-lidstaten die in Nederland wonen, moeten zich inschrijven in de GBA en hebben recht op bijstand en andere uitkeringen. Zij

tellen dus mee in de relevante verdeelcriteria, voorzover ze tot de desbetreffende groepen behoren. Dat betekent dat met de kosten van arbeidsbemiddeling van EU-onderdanen in Nederland rekening is gehouden bij het bekostigingsstelsel. Er is derhalve geen sprake van extra kosten.

Voor het aanbieden van onderwijs geldt dat gemeenten via het gemeentefonds middelen krijgen voor onderwijshuisvesting. Aanvankelijk (bij de inwerking-treding van de verdragsbepaling) bestond er een specifieke rijkssubsidie, waarvoor gemeenten aanvragen moesten indienen, gebaseerd op aantallen leerlingen en leerlingenprognoses, ongeacht herkomst of nationaliteit van leerlingen, en de daarop gebaseerde behoefte aan klaslokalen en schoolgebouwen. Bij de decentralisatie van deze specifieke subsidie naar gemeenten door middel van toevoeging van middelen aan het gemeentefonds, is aangesloten bij hetzelfde uitgangspunt.

Geconcludeerd kan worden dat er bij de decentralisatie van de voor onderwijshuisvesting bestemde middelen rekening is gehouden met (kinderen van) EU-onderdanen in Nederland.

4.2.8

De vier vrijheden in het EG-verdrag

Vrij verkeer van goederen

Het vrij verkeer van goederen is neergelegd in de artikelen 23 tot en met 31 van het EG-verdrag, en wel als volgt:

- artikel 28: verbod op kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking;
- artikel 29: verbod op kwantitatieve uitvoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking;
- artikel 30: gerechtvaardigde verboden of belemmeringen van invoer of uitvoer uit hoofde van bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van industriële en commerciële eigendom.

Het vrij verkeer van goederen behelst een verbod op kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking alsmede kwantitatieve uitvoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking. Er zijn ook gerechtvaardigde verboden of belemmeringen van invoer of uitvoer uit hoofde van bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van industriële en commerciële eigendom.

Gemeenten en provincies moeten nagaan of:

- er in concrete gevallen direct of indirect discriminerende maatregelen worden getroffen die niet gerechtvaardigd zijn (bijvoorbeeld bij het opnemen van productclausules bij openbare aanbestedingen waaraan lokale

- of nationale bedrijven wel kunnen voldoen, maar bedrijven uit andere lidstaten niet);
- er in concrete gevallen (bij gerechtvaardigde verboden of belemmeringen) sprake is van een rechtvaardigheidsgrond voor een verbod of belemmering van invoer of uitvoer van goederen of maatregelen van gelijke werking.

Vrij verkeer van personen (werknemers)

Het vrij verkeer van personen is neergelegd in de artikelen 39 tot en met 48 van het EG-verdrag, het vrij verkeer van werknemers in de Verordening 1612/68. De bepalingen voor het vrije verkeer van werknemers zijn niet van toepassing op betrekkingen in overheidsdienst. Het begrip 'betrekkingen in overheidsdienst' moet eng worden uitgelegd. Het gaat uitsluitend om de betrekkingen die een rechtstreekse of zijdelingse deelneming inhouden aan de uitoefening van openbaar gezag of om functies waarin men verantwoordelijk is voor de bescherming van de algemene belangen van de staat of de overige publiek-rechtelijke lichamen.

Gemeenten en provincies moeten in hun rol als werkgever nagaan of zij niet discrimineren naar nationaliteit van de werknemers wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en overige arbeidsvoorwaarden.

Vrijheid van vestiging

De vrijheid van vestiging is neergelegd in artikel 43 van het EG-verdrag. Het betreft de vrijheid van vestiging van zelfstandige ondernemers en beroepsbeoefenaren die niet in loondienst werkzaam zijn.

Gemeenten en provincies moeten nagaan of zij niet discrimineren naar nationaliteit bij het verlenen van vergunningen, verhuur van bedrijfsruimte, het toekennen van overheidsopdrachten etc.

Vrij verkeer van diensten

Het vrij verkeer van diensten is neergelegd in artikel 49 van het EG-verdrag. Het behelst een verbod op het stellen van beperkingen aan het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap.

Gemeenten en provincies mogen in hun rol als opdrachtgever niet discrimineren naar nationaliteit (zie verder de aanbestedingsrichtlijnen).

Financiële consequenties van de vier vrijheden

De 'vier vrijheden' leiden niet tot concrete taken, maar vereisen een algemene alertheid en kennis van regels. Naleving van deze verdragsartikelen laat zich niet financieel vertalen in concrete onderdelen, maar meer in algemene zin: informatieverwerving en -verspreiding, ontwikkelen van protocollen om alertheid structureel in te bouwen en dergelijke. Voor deze aspecten van 'Europa-proof maken en houden' wordt verwezen naar paragraaf 4.4.

4.2.9 Structuurfonds EFRO

Formele aanduiding

De algemene bepalingen inzake de vier EG-Structuurfondsen zijn opgenomen in Verordening 1260/99, (voorheen Verordening 2052/88, gewijzigd bij Verordening 2081/93, basisverordening).

De regelgeving ten aanzien van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is neergelegd in Verordening 1783/1999 EFRO (voorheen Verordening 4254/88, gewijzigd bij Verordening 2083/93, Europees Regionaal Fonds).

Inhoud

Er zijn vier structuurfondsen waaruit meerjarenprogramma's ter bevordering van regionale ontwikkeling, werkgelegenheid en structurele verandering worden gefinancierd. De structuurfondsen zijn opgezet om grote verschillen in sociaal-economische ontwikkeling tussen regio's van de Europese Unie te verkleinen. Met middelen uit de structuurfondsen wordt gestreefd naar een duurzame ontwikkeling door medefinanciering van maatregelen van de lidstaten, overeenkomstig opgestelde programmeringsdocumenten. In een afzonderlijke verordening (1260/99) zijn de algemene bepalingen inzake de structuurfondsen vervat. De huidige programmaperiode van de Europese structuurfondsen beslaat de periode 2000-2006. Plannen en bedragen hebben dan ook betrekking op deze periode.

Wij hebben ons in dit onderzoek geconcentreerd op het EFRO, omdat de decentrale overheden met dit fonds het meest direct te maken hebben. EFRO werd in 1975 opgericht, na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Aanvankelijk ondersteunde EFRO de omschakeling van regio's in het Verenigd Koninkrijk met verouderde industrieën. Later werd het programma uitgebreid naar alle achterstandsgebieden. Het heeft onder andere ten doel de economische omschakeling van regio's en structurele probleemgebieden te ondersteunen. Tevens dragen de middelen uit EFRO bij aan projecten ter versterking van het concurrentievermogen en ter bevordering van werkgelegenheid en milieubescherming.

Vanuit het EFRO worden projecten gesubsidieerd in het kader van 'doelstelling 1', 'doelstelling 2'⁶ en 'Urban 2'. Doelstelling 1 behelst de bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand. In Nederland valt alleen de provincie Flevoland onder doelstelling 1. Doelstelling 2 betreft de ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende zones. Hiervoor zijn delen van Noord-, Oost- en Zuid-Nederland aangewezen, alsmede negen grote steden.

⁶ Daarnaast is sprake van een derde doelstelling. Deze heeft betrekking op onderwijs en werkgelegenheid en wordt gefinancierd uit het ESF. Hiervoor ligt de verantwoordelijkheid niet bij lagere overheden, maar bij de landelijke overheid.

Naast de communautaire doelstellingen zijn er ook communautaire initiatieven, waaronder Urban 2. Dit is een subsidie die is gericht op achterstandswijken. In Nederland zijn er drie steden die Urban 2-subsidies ontvangen.

Voor het aanvragen en besteden van subsidies uit het structuurfonds EFRO gelden specifieke procedures. Deze hebben betrekking op de rapportage van de voortgang van projecten, de verantwoording van de besteding van de middelen, proceduremaatregelen en uitvoeringsmaatregelen. Voor de uitvoering van projecten werken de gemeenten, provincies en departementen veelal samen.

Gemeenten en provincies hebben verschillende rollen bij de besteding van Europese subsidies. Gemeenten hebben een uitvoerende rol: zij ontwikkelen projecten, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan en dragen zorg voor het genereren van voldoende cofinanciering. Bij het stedenprogramma (EPD-steden) is in elk van de deelnemende steden een stedelijke betalingsautoriteit. Provincies hebben een intermediaire rol. Zij zijn meestal beheersautoriteit en moeten projectaanvragen beoordelen, besluitvorming voorbereiden, contracten met gemeenten of bedrijven sluiten, de voortgang van projecten volgen, de financiële aspecten toetsen en zorgen voor publiciteit met betrekking tot de subsidiemogelijkheden en -voorwaarden. Provincies dragen ook bij aan de cofinanciering van projecten.

Financiële consequenties

Voor projecten die met Europese subsidies worden gefinancierd, maken zowel gemeenten als provincies kosten. Bij Doelstelling 2 en bij Urban 2 is er sprake van totale programmakosten die voor minder dan de helft vanuit Europa worden vergoed. Tot de programmakosten behoren zowel de proceskosten als de realisatiekosten van het project. De relatieve omvang van de uitvoeringskosten varieert per regeling. Bij Urban 2 liggen de uitvoeringskosten in verband met de aard van de projecten hoger dan bij Doelstelling 2.

Hierbij kan het volgende worden opgemerkt:

- Bij het aangeven van de financiële consequenties moet worden bedacht dat ze (lang) niet voor alle gemeenten relevant zijn. Bij bepaalde regelingen (zoals EFRO-Steden en Urban 2) gaat het slechts om enkele gemeenten. De bedragen lopen sterk uiteen. In de periode 2000-2006 kunnen de programmakosten per gemeente oplopen tot een bedrag van € 100 miljoen. Bij Urban 2 betreft het enkele tientallen miljoenen euro.
- Het grootste deel van de kosten wordt niet door de EU vergoed, maar uit eigen middelen betaald. Deze cofinanciering wordt door gemeenten vanuit private en overheidsbronnen vergaard. Daarbij is het toegestaan specifieke rijksmiddelen (bijvoorbeeld EZ-TIPP-middelen) of provinciale subsidies (bijvoorbeeld middelen voor het grotestedenbeleid) in te zetten. Gemeenten proberen in het algemeen maximaal gebruik te maken van bestaande subsidieregelingen en slagen er ook in om particuliere financieringsbronnen aan te boren. Men heeft de ervaring dat het gemakkelijker is om aanvullende

middelen voor projecten te verkrijgen als daarvoor reeds EFRO-subsidie is verkregen. De toekenning van een Europese subsidie heeft dus een hefboomwerking: deze kan leiden tot verwerving van nog meer middelen (en omgekeerd: het eventueel wegvallen ervan, leidt dan ook tot het wegvallen van andere financieringsbronnen).

- Overschrijdingen op de projecten zijn voor rekening van de betrokken gemeenten. Zo kunnen de proceskosten hoger uitvallen dan oorspronkelijk begroot. Door een grotere gemeente is aangegeven dat naast het eigen reguliere aandeel jaarlijks € 100.000 extra aan uitvoeringskosten wordt uitgegeven. De hoogte van de uitvoeringskosten hangt samen met (politieke) keuzes inzake de zwaarte van de inrichting van een project. Bij een gemeente is ervoor gekozen om een project zo goed mogelijk te organiseren aan de voorkant om het risico van terugbetaling achteraf te minimaliseren. Aan die zorgvuldige organisatie zijn ook kosten verbonden.
- Ten aanzien van de eigen bijdragen kan worden aangegeven dat het grotendeels gaat om het inzetten van middelen binnen het project die anders voor andere doelen zouden kunnen worden besteed. Een belangrijk effect van de Europese subsidiëring is daarom dat ze sturing geeft aan de inzet van de gemeentelijke middelen.
- Gemeenten moeten in het algemeen een deel van de proceskosten voor eigen rekening nemen. Ook hier zal het voor een belangrijk deel gaan om het verschuiven van capaciteit. Hoewel de toekenning van Europese subsidies een relatief grote administratieve belasting in de sfeer van de financiële verantwoording met zich meebrengt, geven gemeenten aan dat de voordelen (in de vorm van het beschikbaar komende bedrag) groter zijn dan de nadelen. Deze middeleninzet heeft een hefboomwerking. Hiermee worden uit specifieke financieringsbronnen (zowel het EFRO, andere overheidsbronnen als private bronnen) middelen gegenereerd die vele malen hoger zijn.

4.3

Partieel of tijdelijk rechtstreekse regelgeving

4.3.1

Inleiding

Een belangrijk deel van de Europese regelgeving heeft de vorm van een richtlijn. Zoals eerder is aangegeven, behoren richtlijnen te worden omgezet in nationale wet- en regelgeving en hebben zij derhalve in principe geen rechtstreekse werking. Uitzondering hierop vormen richtlijnen die niet, niet tijdig of niet juist zijn omgezet; deze krijgen na het verstrijken van de omzettingstermijn een rechtstreekse werking met betrekking tot het niet omgezette deel of voor de periode totdat de omzetting (volledig) gereed is. In tabel 1 is onder het kopje 'partieel of tijdelijk rechtstreekse regelgeving' een overzicht gepresenteerd van de desbetreffende, nog niet (volledig) omgezette richtlijnen. In deze paragraaf wordt telkens per regeling aangegeven:

- de formele aanduiding, dat wil zeggen de naam en het nummer waaronder de regeling is gepubliceerd;

- een toelichting op de inhoud, met name de gevolgen voor extra taken en activiteiten van provincies en gemeenten in verband met het relevante (rechtstreeks werkende) deel van de richtlijn;
- de financiële consequenties.

Aangezien het in nationale wetgeving om te zetten richtlijnen betreft waarvoor reeds een wetgevingstraject loopt, wordt er gebruikgemaakt van de uitkomsten van de beoordeling die ingevolge artikel 2 van de Fvw heeft plaatsgehad.

4.3.2

Vogel- en Habitatrichtlijnen: artikel 6

Formele aanduiding

Er zijn twee richtlijnen, te weten:

- Richtlijn inzake het behoud van de vogelstand 79/409/EEG;
- Richtlijn inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna 92/43/EEG.

De rechtstreekse werking betreft alleen artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

Inhoud

De richtlijnen zijn deels omgezet via de Flora- en Faunawet (2002). Dit heeft reeds geleid tot specifieke taken voor gemeenten en provincies en daarmee verbonden kosten (bijvoorbeeld de habitattoets bij ruimtelijke plannen en het in kaart brengen van aanwezige soorten).

Een deel van de Habitatrichtlijn, namelijk artikel 6 met betrekking tot het aanwijzen van beschermde gebieden, is nog niet omgezet, terwijl de termijn voor omzetting inmiddels is verstreken. Het is de bedoeling dat de omzetting van dit onderdeel plaatsvindt in de Natuurbeschermingswet. De omzetting is wel in voorbereiding en zal gebeuren door wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. Op basis van rechterlijke uitspraken is komen vast te staan dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn een rechtstreekse werking heeft voor plannen of projecten in of nabij beschermde gebieden.

Dit artikel 6 behelst een habitattoets door gemeenten bij plannen en het eventueel treffen van compenserende maatregelen.

Provincies krijgen de volgende taken in gebieden die door het ministerie van LNV zijn aangewezen als speciale beschermingszones:

- het opstellen van beheersplannen;
- het toetsen van plannen, projecten en andere handelingen in en nabij beschermde gebieden.

Financiële consequenties

Op dit moment hebben de kosten in verband met artikel 6 veelal te maken met een confrontatie achteraf: nadat plannen (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) zijn opgesteld, wordt bezwaar gemaakt op grond van artikel 6, hetgeen leidt tot

extra onderzoek en vertragingen in planprocessen. Dit type kosten is moeilijk in kaart te brengen.

Het voorstel voor wijziging van de Natuurbeschermingswet, waarin de omzetting van artikel 6 is opgenomen, ligt bij de Tweede Kamer ter besluitvorming. In het wetgevingstraject is de beoordeling ingevolge artikel 2 Fvw aan de orde geweest. Aangegeven is dat provincies extra kosten zullen moeten maken en dat voor gemeenten vooralsnog geen extra kosten worden voorzien.

4.3.3

Tweede dochterrichtlijn luchtkwaliteit: te late implementatie

Formele aanduiding

De tweede dochterrichtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit 96/62/EG (PbEG L196 21.11.1996) heeft betrekking op de uitstoot van benzeen en koolmonoxide.

De voorafgaande basisrichtlijn en eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit zijn omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving, namelijk in het Besluit luchtkwaliteit. De tweede dochterrichtlijn is nog niet omgezet, maar dit wordt wel voorbereid. De conceptwettekst is gereed. Tot die tijd is er een rechtstreekse werking van deze tweede dochterrichtlijn.

Inhoud

De tweede dochterrichtlijn met betrekking tot benzeen en koolmonoxide is nog niet omgezet, maar had dat wel moeten zijn en heeft derhalve een rechtstreekse werking. Het ministerie van VROM is wel bezig met de omzetting. Er is een conceptwet gereed, die nog het hele wetgevingstraject moet doorlopen. Het ministerie van VROM gaat uit van invoering begin 2005.

Als de normen voor luchtkwaliteit zijn overschreden, moet de (ingevolge het Besluit luchtkwaliteit) verplichte rapportage vermelden waardoor dat is gebeurd en welke maatregelen de gemeente respectievelijk provincie heeft genomen om de luchtvervuiling tegen te gaan.

Met betrekking tot de tweede dochterrichtlijn is door het ministerie van VROM aangegeven, dat in Nederland reeds wordt voldaan aan de in de richtlijn opgenomen emissienormen voor benzeen en koolmonoxide. Derhalve leidt deze dochterrichtlijn niet tot extra taken of inspanningen.

Financiële consequenties

Bij het opstellen van de conceptwet voor omzetting van de tweede dochterrichtlijn is artikel 2 Fvw aan de orde geweest. Dit heeft geleid tot de conclusie dat er geen sprake is van extra taken of activiteiten, en derhalve niet van extra kosten.

4.3.4

Milieueffectbeoordeling: onvoldoende garanties

Formele aanduiding

In de Richtlijn 85/337/EEG wordt voorgeschreven dat er een milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten moet plaatsvinden. De richtlijn is wel omgezet (wijziging Wet milieubeheer), maar er zijn onvoldoende garanties ingebouwd. Er staat nog niet vast of dat ertoe zal leiden dat de richtlijn een rechtstreekse werking heeft.

Inhoud

De verplichtingen die voortkomen uit de richtlijn betreffende milieueffectrapportages (MER) zijn door de Nederlandse overheid omgezet in Nederlandse wetgeving en na wijzigingen liggen de regels nu vast in de Wet milieubeheer van 1999. Hiermee zou de rechtstreekse werking zijn vervallen.

In augustus 2001 heeft de Europese Commissie in een met redenen omkleed advies gesteld dat de Nederlandse wetgeving niet garandeert dat een MER alle in de richtlijn vermelde milieufactoren zal behandelen, vooral wat betreft fauna en flora, landschap, materiële waarden, cultureel erfgoed en de interactie daartussen. Evenmin wordt volgens de Commissie gegarandeerd dat de projecten overeenkomstig de richtlijn zullen worden onderzocht om te bepalen of beoordeling noodzakelijk is, of dat opdrachtgevers de bij de richtlijn vereiste minimuminformatie zullen verstrekken.

Er staat nog niet vast of dit betekent dat de richtlijn weer rechtstreekse werking heeft. Gemeenten en provincies zouden hiermee kunnen worden geconfronteerd.

Gemeenten en provincies moeten milieueffectrapportages uitvoeren bij bepaalde gemeentelijke respectievelijk provinciale projecten.

Financiële consequenties

Milieueffectbeoordeling is geregeld in de Wet milieubeheer. Gemeenten en provincies voeren in veel gevallen Milieueffectrapportages (MER's) uit. De Europese Commissie heeft geoordeeld dat deze MER's niet per definitie volledig voldoen aan de richtlijn. Aangezien niet duidelijk is of er sprake is van rechtstreekse werking en voor welk deel van de richtlijn dat dan het geval zou zijn, is er geen concreet houvast voor het achterhalen van eventuele kosten hiervan. Het nagaan van eventuele financiële consequenties is derhalve nu niet mogelijk.

4.3.5

Kaderrichtlijn Water: te late implementatie

Formele aanduiding

De Kaderrichtlijn Water (KRW) 2000/60/EG is vastgesteld in 2000 en had eind 2003 moeten zijn omgezet in Nederlandse wetgeving. Totdat de wetswijzigingen van kracht zijn, is er een rechtstreekse werking van de KRW.

Inhoud

Het gaat bij de KRW om het voorkomen van lozingen van bepaalde gevaarlijke stoffen. Het is de bedoeling om de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) zo veel mogelijk in te bedden in het bestaande integrale waterbeleid, dat al een aanzienlijke versterking ondergaat

De KRW wordt in Nederland geïmplementeerd door wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer. De besluitvorming hierover door de Tweede Kamer is een vergevorderd stadium, maar nog niet afgerond.

In de richtlijnen wordt gewerkt met vier stroomgebieden voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems. Onder leiding van de stroomgebiedcoördinatoren werken de waterschappen, provincies en regionale directies van RWS gezamenlijk aan de uitvoering van de KRW.

Voor provincies zijn de consequenties van deze richtlijn, dat zij gaan samenwerken in het regionaal overleg van de stroomgebieden. De nieuwe wetgeving betekent een wijziging in bestaande taken en enkele nieuwe taken voor provincies. Voor gemeenten zijn er geen directe consequenties.

Financiële consequenties

Uit de memorie van toelichting bij de voorgestelde wetswijziging blijkt dat er zowel kosten zijn voor het treffen van maatregelen als apparaatskosten. Ten aanzien van de kosten voor het treffen van maatregelen is in de KRW opgenomen dat de lidstaten rekening dienen te houden met het beginsel van kosten terugwinning (de vervuiler betaalt). Het principe van kosten terugwinning sluit aan bij het bestaande Nederlandse decentrale bekostigingsstelsel. De apparaatskosten acht men niet eenvoudig afzonderlijk te becijferen, mede omdat het in belangrijke mate gaat om een voortzetting, al dan niet in aangepaste vorm, van reeds lopende activiteiten. Het meest duidelijk als nieuw aanwijsbaar zijn de kosten die gemoeid zullen zijn met de coördinatie binnen elk van de vier Nederlandse delen van internationale stroomgebiedsdistricten. In totaal worden de coördinatiekosten voor heel Nederland voorlopig geraamd op ongeveer € 2 miljoen per jaar in de periode 2003 tot en met 2009. Deze kosten worden opgevangen binnen de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De verdeling van de overige apparaatskosten van de KRW over Rijk, provincies en waterschappen is mede afhankelijk van de nog uit te werken nadere taakverdeling binnen de vier genoemde districten. In onderling overleg zullen hierover afspraken worden gemaakt door de betrokken overheden. Uitgangspunt is het streven om deze kosten binnen de bestaande budgetten op te vangen. Over de apparaatskosten op de verschillende bestuurlijke niveaus zal overigens in 2005 een rapportage worden opgesteld. Uit een onderzoek uit 2002 van het IPO, in samenwerking met de Unie van Waterschappen, blijkt dat de extra (personele) inzet voor de uitvoering van de nieuwe taken ingevolge de KRW wordt geraamd op 35 tot 140 dagen per jaar per provincie.

4.4

Europa-proof maken en houden

4.4.1

Inleiding

In het voorgaande is bij een aantal direct werkende Europese regels, zoals ten aanzien van staatssteun en ‘de vier vrijheden’, aangegeven dat gemeenten en provincies daarmee in algemene zin rekening dienen te houden bij hun activiteiten. Het gaat daarbij niet om extra inzet en kosten, gekoppeld aan bepaalde concrete, zelfstandige maatregelen, maar in meer algemene zin om het ‘Europa-proof’ maken van de organisatie. Dit betekent dat op verschillende plaatsen in de organisatie de richtlijnen bekend zijn, zodat er waar relevant rekening mee kan worden gehouden.

In het onderstaande geven we aan wat de (financiële) gevolgen zijn van het Europa-proof maken en houden van de organisatie voor provincies en gemeenten.

4.4.2

Provincies

In het algemeen blijkt dat provincies actiever zijn bij het Europa-proof maken en houden van de organisatie. Verschillende provincies, waaronder Noord-Brabant en Zuid-Holland, hebben projecten opgezet om dit doel te realiseren. Activiteiten in dit verband zijn: de instelling van Europa-coördinatoren in algemene zin of per afdeling, het organiseren van interne workshops om de medewerkers van de provincie te informeren over richtlijnen vanuit Europa, het inventariseren van relevante Europese verordeningen en richtlijnen, het maken van een checklist op basis waarvan in de organisatie kan worden nagegaan of voldoende met Europese richtlijnen rekening is gehouden.

Naast deze activiteiten worden ook allerlei initiatieven ontplooid om de provincies meer onder de aandacht van Europa te brengen in de vorm van vertegenwoordigers, steunpunten en websites. Dit gebeurt onder meer in het kader van het verwerven van subsidies. Dit soort initiatieven zijn bij het aangeven van de financiële gevolgen van Europese regelgeving buiten beschouwing gelaten.

Tijdelijke kosten Europa-proof maken

Het Europa-proof maken van de organisatie leidt tot tijdelijke aanloopkosten in de vorm van inventarisaties, het maken van checklists en het intern informeren van de organisatie.

Door een provincie is aangegeven dat het hierbij – naast het maken van een eerste startdocument – gaat om een bedrag van € 750.000. Dit is gebaseerd op een project met een looptijd van drie jaar met kosten voor de projectorganisatie (2,5 fte’s) en bepaalde overige kosten (inhuur externen, overhead).

Voor het ophogen van een dergelijke raming naar alle provincies, is het van belang vast te tellen welk deel van deze kosten vast is (hoeveelheid werk is hetzelfde ongeacht omvang van een provincie) en welk deel variabel.

Gaan we uit van 100% vaste kosten, dan leidt dit tot een totaalraming voor alle provincies tezamen van € 9 miljoen aan eenmalige kosten. Is de helft van de kosten vast en de andere helft variabel, dan komt de totale raming uit op ongeveer € 7 miljoen aan eenmalige kosten voor het Europa-proof maken.

We benadrukken dat een dergelijke ophoging is gebaseerd op de financiële gegevens van één provincie, waarbij wel een vergelijking kon worden gemaakt met de activiteiten van een andere. Het is niet denkbeeldig dat een bepaalde ervaring van een voorloper leidt tot een bijstelling van de kosten voor andere provincies (leereffect, gebruik gegevens over en weer). Ook samenwerking, bijvoorbeeld in IPO-kader, kan leiden tot lagere aanloopkosten per provincie.

Structurele kosten Europa-proof houden

Hierbij gaat het met name om de kosten van de Europa-coördinatoren binnen de verschillende onderdelen van de provinciale organisatie. Een eerste inschatting van een provincie komt uit op een inzet van ongeveer 3 fte's structureel per jaar. Hierbij kan worden aangegeven dat het om een eerste voorlopige raming gaat, waarbij deze coördinatoren zich ook met meer onderwerpen kunnen bezighouden dan alleen de gevolgen van Europese richtlijnen ('netwerken', informatie over Europa in algemene zin, Europese subsidiëring). Hiermee rekening houdend zijn we ervan uitgegaan dat het om een structurele capaciteit gaat van 1,5 à 2 fte per jaar, ofwel om een bedrag van € 150.000 à € 200.000 per jaar.

Daarnaast heeft ook het Huis van de Nederlandse provincies een rol bij de signalering van nieuwe ontwikkelingen in Europa. Het betreft een onderdeel van zijn taak. De kosten van het Huis van de Nederlandse provincies zijn derhalve ook voor een deel relevant voor de kostenraming van het Europa-proof maken en houden van de provinciale organisatie.

Indien we dit bedrag ophogen naar alle provincies, waarbij we evenals bij de eenmalige kosten twee varianten voor de verhouding vast-variabel onderscheiden, dan komen we uit op een bedrag dat ligt tussen de € 1,4 en € 2,4 miljoen per jaar.

4.4.3

Gemeenten

Voor gemeenten zijn er geen afzonderlijke ramingen voor het Europa-proof houden of maken beschikbaar. Wel is bekend dat bepaalde (grotere) gemeenten dergelijke activiteiten ontplooiën.

Voor het inschatten van de financiële gevolgen is alleen een (zeer ruwe) vertaling van de gegevens van provincies naar de situatie van gemeenten mogelijk. Daarbij moet worden bedacht dat gemeenten in het algemeen op een concretere manier met Europese richtlijnen te maken krijgen dan provincies en dat er ook een grote variatie naar type gemeenten is.

Verder lijkt het niet voor de hand te liggen dat alle gemeenten (ook de kleinere) voor zichzelf 'het wiel uitvinden', maar dat kan worden geprofiteerd van opgebouwde ervaringen elders of dat het wiel gezamenlijk wordt uitgevonden,

bijvoorbeeld als project van de VNG. Dit betekent dat bepaalde kosten (met name de aanloopkosten, zoals inventarisaties, checklists) niet bij alle gemeenten tot kosten hoeven te leiden, maar andere structurele kosten wel, zoals het informeren en inbedden van 'Europa' in de organisatie.

Omdat er geen afzonderlijke gegevens voor de kosten van het Europa-proof houden en maken beschikbaar zijn, presenteren we een zeer globale benadering gebaseerd op de gegevens van provincies. Wij doen dit alleen voor de structurele lasten.

Vraag is dan hoe de uitgaven van provincies kunnen worden vertaald naar het niveau van gemeenten. Hiervoor kunnen twee benaderingen worden gevolgd: (1) de verhouding tussen de omvang van het gemeentefonds en die van het provinciefonds óf (2) de verhouding tussen de totale formatie van gemeenten en die van provincies.

Uitgaande van deze twee benaderingen en van de marges die we al bij de provincies zijn tegengekomen, komen we op een structureel bedrag voor gemeenten dat tussen de € 15 miljoen en € 30 miljoen per jaar ligt. Ook hier is nog geen rekening gehouden met mogelijke leereffecten en een bepaalde uitwisseling van ervaringen.

Het lijkt relevant dat gedurende de eerste jaren de kosten enigszins hoger liggen dan het structurele niveau.

4.5

Verwachte regelgeving

Behalve geldende regelgeving is ook een verkenning verricht naar te verwachten regelgeving. Deze regelgeving is echter nog in ontwikkeling, zodat de betekenis ervan voor Nederland (in de zin van extra taken) nog moet uitkristalliseren. Voor de verwachte toekomstige regelgeving is het daarom nog niet mogelijk een concretisering van eventuele nieuwe taken (en op basis daarvan extra te ramen kosten) te geven. In tabel 2 is wel een overzicht van de verwachte regelgeving gegeven, maar er vindt geen verdere uitwerking plaats naar mogelijke financiële consequenties voor gemeenten of provincies.

Tabel 2. Overzicht verwachte regelgeving (op basis van BNC-fiches)

RECHTSTREEKSE REGELGEVING	RICHTLIJNEN
<ul style="list-style-type: none"> • Statistiek van het afvalbeheer • Overbrenging van afvalstoffen • Berekening en indiening van gegevens over de driemaandelijkse overheidsschuld • Stadionverbod voor voetbalwedstrijden met een internationale dimensie • Beveiliging van schepen en havenfaciliteiten • Wijziging sociale zekerheidsregelingen voor werknemers en zelfstandigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Batterijen en accu's • Grondwaterrichtlijn • 3^e Dochterrichtlijn luchtkwaliteit (ozon)

4.6

Conclusies

Rechtstreekse regelgeving

Het onderzoek naar mogelijke (substantiële) financiële effecten van Europese regelgeving heeft zich gericht op regelgeving die rechtstreeks werkt voor gemeenten en provincies. Er is onderscheid gemaakt in de volgende typen regelgeving:

- volledig rechtstreekse regelgeving die niet is of wordt omgezet in nationale regelgeving;
- tijdelijk of partieel rechtstreekse regelgeving die wel wordt omgezet, maar waarvan de omzetting nog niet afgerond of volledig is. Voor deze regelgeving geldt bij de omzetting een wettelijke toets op financiële consequenties voor de decentrale overheden.

Verder is er aandacht besteed aan de rechtstreekse doorwerking van de Europese regelgeving in de organisatie, het Europa-proof maken en houden van de organisatie.

Financiële consequenties

De belangrijkste financiële effecten kunnen worden verwacht van:

- de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun. Dit effect kon echter nog niet worden gekwantificeerd vanwege het prille stadium waarin de uitwerking en toepassing van de regelgeving zich bevindt;
- het Europa-proof maken en houden van de gemeentelijke respectievelijk provinciale organisatie. Hiermee zijn zowel incidentele (opstart)kosten gemoeid als structurele kosten (Europa-proof blijven).

Voor provincies was er voldoende inzicht voor een globale raming van de kosten. De totale eenmalige kosten worden aldus geraamd op € 7 à € 9 miljoen. De totale structurele kosten voor het Europa-proof houden worden globaal geraamd op € 1,4 à € 2,4 miljoen per jaar.

Voor gemeenten waren er minder concrete gegevens beschikbaar om als houvast te dienen voor een raming. Er is een zeer globale raming voor de structurele lasten opgesteld met een forse bandbreedte, mede op basis van de gegevens van provincies. Het zou voor gemeenten gaan om een totaalbedrag van naar schatting tussen de € 15 miljoen en € 30 miljoen per jaar.

Opgemerkt moet worden dat er naast bovengenoemde financiële effecten nog meer financiële effecten zijn van Europese regelgeving. Voor sommige effecten geldt, dat ze per saldo gering (of positief) zijn, omdat er inkomsten of lagere kosten tegenover staan. Dit is het geval bij de voorgeschreven aanbestedingsprocedures en bij het verwerven van subsidies. Wel is er bij dit laatste sprake van sturing van de middelenaanwending: de middelen voor projecten die met Europese subsidies worden uitgevoerd zouden zonder deze subsidies wellicht voor andere doelen zijn aangewend.

Toepassing Europese regelgeving bij provincies en gemeenten loopt achter

Een belangrijke bevinding is dat gemeenten en provincies hun organisaties in het algemeen nog niet Europa-proof hebben. Provincies lijken iets verder te zijn dan gemeenten en grote gemeenten verder dan kleinere gemeenten. Er dient nog een aantal slagen te worden gemaakt wat betreft de verwerving en verspreiding van kennis van de regels, de interpretatie ervan, het ontwikkelen van systematieken of protocollen voor de toepassing ervan en de implementatie in de organisaties. De vraag hierbij is, in hoeverre deze activiteiten om Europese regelgeving te integreren in het gemeentelijk en provinciaal beleid aangemerkt kunnen worden als extra activiteiten en in hoeverre ze als regulier werk moeten worden beschouwd.

Overigens is niet alleen bij gemeenten en provincies sprake van een achterstand in de toepassing. De rijksoverheid heeft een achterstand opgelopen waar het gaat om het omzetten van Europese richtlijnen in nationale wet- en regelgeving, hetgeen erin resulteert dat de decentrale overheden (partieel) rechtstreeks te maken krijgen met de toepassing van richtlijnen. Elk kwartaal ontvangt de Tweede Kamer een overzicht van de stadia waarin de omzettingen van Europese richtlijnen zich bevinden. De staatssecretaris voor Europese Zaken heeft de Tweede Kamer ook nadrukkelijk verzocht om meer haast te maken met de implementatie van achterstallige Europese richtlijnen, opdat de implementatieachterstand nog vóór de aanvang van het Nederlands voorzitterschap substantieel zal zijn teruggebracht.⁷

⁷ Brief d.d. 12 februari 2004, mede in reactie op de motie-Van Dijk (18 december 2003).

5. De bekostigingstoets in de besluitvorming over Europese regelgeving

5.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre er een bekostigingstoets aanwezig is in de besluitvormingsprocedure over Europese regelingen die vergelijkbaar is met artikel 2 Fvw. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de voorbereiding van de besluitvorming op het Europese en het nationale niveau.

De Europese Commissie is belast met de voorbereiding van de Europese wetgeving. In het *Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel* dat is toegevoegd aan het EG-verdrag, staan diverse bepalingen die de Commissie bij deze taak in acht moet nemen. Bij het ontwerp van een Europese Grondwet is ook zo'n protocol opgenomen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (mogelijke) betekenis van zowel het huidige als het toekomstige protocol voor decentrale overheden wat betreft de financiële gevolgen van Europese regelgeving.

5.2

De voorbereiding van de besluitvorming op Europees niveau

Alle wetgeving van de Europese Unie komt tot stand op initiatief van de Europese Commissie. De decentrale overheden en hun belangenorganisaties worden formeel via het Comité van de Regio's betrokken bij de voorbereiding van regelgeving die voor de decentrale overheden in Europa mogelijk relevant kan zijn. In de praktijk is hun invloed beperkt. De belangenorganisaties voelen zich dan ook vaak gedwongen op informele wijze (door middel van lobbyen) de inhoud van voorstellen te beïnvloeden en bij te sturen. Dat de decentrale overheden en hun vertegenwoordigers vaak weinig invloed hebben, ligt niet zozeer aan de Commissie (zie ook Witboek Europese Governance). De rijksambtenaren die bij de voorbereiding van commissievoorstellen zijn betrokken, zijn in het algemeen ook niet geneigd zaken terug te koppelen naar IPO of VNG of gebruik te maken van de kennis die bij de decentrale overheden aanwezig is.

Beïnvloeding van wetgeving in de fase van de totstandkoming ervan is van groot belang omdat de praktijk uitwijst dat het vaak moeilijk is om eenmaal naar buiten gebrachte commissievoorstellen aan te passen. De voorstellen kunnen worden geamendeerd door de Raad en/of het Parlement (afhankelijk van de besluitvormingsprocedure). De besluitvorming in deze gremia is vaak het resultaat van politieke compromissen.

De Commissie dient bij de voorbereiding van wetgeving te kijken naar de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen. Het Protocol betreffende

de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel bevat namelijk de verplichting dat de Commissie bij elk voorstel er terdege rekening mee houdt dat alle lasten, financiële of administratieve, voor de Gemeenschap, nationale regeringen, lokale overheden, bedrijfsleven en burgers tot een minimum moeten worden beperkt en evenredig moeten zijn met het te bereiken doel (artikel 9, derde streepje). Deze bepaling leidt er echter niet toe dat de Commissie de financiële gevolgen van haar voorstellen in kaart brengt. Evenals bij het huidige EG-verdrag is ook in de ontwerp-Grondwet voor Europa een Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid opgenomen.

Wat betreft het bieden van inzicht in de financiële gevolgen van wetsvoorstellen gaat het nieuwe protocol verder dan het oude. Artikel 4 van het nieuwe protocol eist van de Commissie dat zij inzicht geeft in de financiële consequenties van elk wetsvoorstel dat zij voorlegt. In het protocol wordt bepaald dat de Commissie aan elk wetgevingsvoorstel een zogeheten 'subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum' moet hechten. Dat memorandum moet onder andere de mogelijkheid geven de financiële gevolgen van het voorstel te beoordelen. In het geval van een kaderwet (richtlijn) dient ook het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving, te worden beoordeeld.

De praktijk moet uitwijzen wat de betekenis van deze bepaling zal zijn. Voor de decentrale overheden is met name van belang of de Commissie in haar memoranda ook aandacht zal schenken aan de kosten die de uitvoering van kaderwetten (richtlijnen) in de praktijk met zich meebrengen, als die kaderwetten zijn omgezet in nationale wetgeving.

De bepaling uit het protocol is in ieder geval niet vergelijkbaar met artikel 2 Fvw. In tegenstelling tot artikel 2 Fvw schrijft het protocol niet voor dat er een bekostigingswijze wordt aangegeven waarmee de financiële gevolgen voor de overheden die het betreft kunnen worden opgevangen. Het protocol heeft dan ook een ander doel dan artikel 2 Fvw. Het doel van het protocol is er aan bij te dragen dat de Europese Unie niet meer regelt dan strikt noodzakelijk is. Artikel 2 Fvw heeft als doel de bescherming van de bestedingsvrijheid van de decentrale overheden. De praktische toepassing van dit artikel kan echter ook leiden tot beperking van regelgeving teneinde op de kosten ervan te besparen.

Daarnaast kent het nieuwe protocol in artikel 2 de verplichting dat de Commissie alvorens een wetgevingshandeling voor te stellen overgaat tot brede raadplegingen. Dit overleg moet, waar nodig, rekening houden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden. Deze bepaling biedt een goed aanknopingspunt voor de decentrale overheden in Europa en hun koepelorganisaties om in een vroegtijdig stadium van het wetgevingsproces met de Commissie in gesprek te gaan over de inhoud van wetgevingsvoorstellen en hun gevolgen voor de decentrale overheden.

5.3

De voorbereiding van de besluitvorming op nationaal niveau

De voorstellen van de Commissie worden ter vaststelling toegezonden aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement (afhankelijk van de besluitvormingsprocedure die van toepassing is).

De voorbereiding van de Nederlandse inbreng in de Raad vindt plaats vanuit de Permanente Vertegenwoordiging. De Permanente Vertegenwoordiging wordt daarbij gevoed vanuit Den Haag, onder meer vanuit de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De BNC bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende departementen. Sinds 2001 zijn ook het IPO en de VNG in deze commissie vertegenwoordigd. Voor elk voorstel wordt een ministerie aangewezen als ‘trekker’ van de Nederlandse standpuntbepaling. Dit ministerie maakt een zogeheten ‘BNC-fiche’ waarin wordt ingegaan op een aantal beoordelingsvragen over onder andere subsidiariteit, proportionaliteit, maar ook de doorwerking naar de decentrale overheden. Elk fiche wordt in de BNC besproken en vormt – na overeenstemming in de Nederlandse ministerraad – de basis voor het Nederlandse standpunt dat in de Raad van Ministers wordt uitgedragen.

Sinds ongeveer een jaar zijn de eventuele financiële gevolgen voor de decentrale overheden een apart aandachtspunt op de fiches. Voor die tijd was het aandachtspunt veel algemener geformuleerd (de financiële consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger). De bedoeling van de wijziging is dat eventuele financiële gevolgen van commissievoorstellen voor de decentrale overheden veel explicieter in de fiches aan de orde worden gesteld. Het in beeld brengen van de financiële consequenties in het kader van de voorbereiding in de BNC blijkt in de praktijk overigens nogal lastig te zijn. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven: allereerst is het vaak in dit stadium niet duidelijk wat precies de gevolgen zijn van een nieuwe regeling voor de beleidspraktijk. Daarnaast ontbreekt vaak ook voldoende tijd om een (goede) kosteninschatting te doen. De formele reactietermijn is vaak kort. Dit laatste zou verbeterd kunnen worden indien er met en door de vertegenwoordigers van de departementen die samen met de Europese Commissie wetgevingsvoorstellen aan het voorbereiden zijn, beter en in een eerder stadium wordt gecommuniceerd.

5.4

Conclusies

De betrokkenheid van de decentrale overheden en hun belangenorganisaties bij de totstandkoming van Europese regelgeving die hen aangaat, is op dit moment onvoldoende. Het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel dat bij de nieuwe Europese Grondwet is gevoegd biedt echter goede aanknooppunten om de inbreng van de decentrale overheden op Europees niveau te versterken. Op nationaal niveau is ook het nodige te verbeteren. De departementen zouden beter en vroegtijdiger moeten terugkoppelen naar het IPO en de VNG over zaken waar zij op Europees niveau

mee bezig zijn en er zou ook veel meer geprofiteerd moeten worden van de kennis die bij de decentrale overheden aanwezig is. Ook zouden het IPO en de VNG het Comité van de Regio's beter kunnen benutten als informatiebron en beïnvloedingskanaal.

6. Slotbeschouwing

6.1

Inleiding

Aan dit onderzoek ligt de vooronderstelling ten grondslag dat de provincies en gemeenten steeds meer te maken krijgen met Europese regelgeving en daarvan ook de financiële gevolgen ondervinden, omdat de Europese regelingen de decentrale overheden verplichten tot het uitvoeren van allerlei taken en activiteiten. Als de decentrale overheden daarvoor niet financieel worden gecompenseerd, wordt de vrije bestedingsruimte van provincies en gemeenten ingeperkt. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) biedt de decentrale overheden in Nederland een waarborg tegen aantasting van de bestedingsvrijheid die mogelijk het gevolg is van nieuwe taken die het Rijk de provincies of gemeenten opdraagt. In artikel 2 Fvw is vastgelegd dat het Rijk zich rekenschap moet geven van de financiële gevolgen van zijn beleid voor provincies en gemeenten.

De twee centrale vragen in dit onderzoek waren in welke mate de decentrale overheden worden geconfronteerd met de financiële gevolgen van Europese regelingen, omdat die regelingen hen verplichten tot de uitvoering van allerlei taken, en in hoeverre een regeling voor de bekostigingswijze, die vergelijkbaar is met artikel 2 Fvw, op zijn plaats is.

De inhoud van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de omvang van de rechtstreeks werkende Europese regelgeving en de taken die daaruit voortvloeien voor de decentrale overheden. In paragraaf 6.3 wordt een beeld geschetst van de financiële gevolgen van de rechtstreeks werkende Europese regelgeving. In paragraaf 6.4 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop in de besluitvorming over Europese regelgeving rekening wordt gehouden met de financiële consequenties voor de decentrale overheden. Daarbij wordt de bekostigingstoets op het Europese niveau vergeleken met de procedure van artikel 2 Fvw.

In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op het belang van Europese regelgeving voor de decentrale overheden. In deze paragraaf wordt de conclusie uit het onderzoek, dat decentrale overheden slechts in beperkte mate direct worden geconfronteerd met regelgeving uit 'Europa', gezet tegenover de algemeen heersende gedachte bij provincies en gemeenten dat de betekenis en invloed van 'Europa' voor hun beleidspraktijk steeds groter wordt. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.6 afgesloten met een aantal aanbevelingen.

6.2

De omvang van de rechtstreeks werkende Europese regelgeving en de taken die daaruit voortvloeien voor de decentrale overheden

De inventarisatie van Europese regelingen die relevant zijn voor de decentrale overheden, richtte zich op de rechtstreeks werkende bepalingen en regelingen. De Europese regelingen die in beginsel geen directe werking hebben, maar

moeten worden omgezet in nationale wetgeving, zijn buiten het onderzoek gehouden. Dit heeft te maken met het doel van het onderzoek. De nationale wetten die het resultaat zijn van een omzetting van een richtlijn, worden in principe 'gewoon' aan de procedure van artikel 2 Fvw onderworpen. De procedure van artikel 2 is in beginsel van toepassing op alle nieuwe taken die door het Rijk aan gemeenten en provincies worden opgedragen. Daarbij doet het voor deze procedure niet terzake of de taakoverdracht het resultaat is van een eigen initiatief van een departement of dat een departement daartoe is aangezet door een Europese richtlijn.

Het aantal Europese regelingen dat rechtstreekse werking heeft voor de decentrale overheden in Nederland, is beperkt. Het gaat om de rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-verdrag en om een aantal verordeningen. Het grootste deel van de Europese regelingen die betrekking hebben op beleidsterreinen en taken van provincies en gemeenten zijn zogeheten 'richtlijnen'. Deze richtlijnen moeten door de lidstaten worden omgezet in eigen wetgeving. In Nederland gebeurt die omzetting altijd door de centrale overheid. Dit betekent dat de decentrale overheden worden 'afgeschermd' van deze regelingen door middel van de omzettingsprocedure.

Onder bepaalde omstandigheden kunnen richtlijnen toch een rechtstreekse werking hebben. Dit is het geval wanneer een richtlijn niet tijdig of niet correct is omgezet in nationale wetgeving. Als de richtlijn voldoende concreet is, zijn de decentrale overheden op grond van het beginsel van gemeenschapsrouw verplicht zich aan die richtlijn te houden.

De rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-verdrag die relevant zijn voor de decentrale overheden hebben betrekking op de zogeheten 'vier vrijheden': het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal. De verplichtingen voor de lidstaten (en dus ook voor de decentrale overheden binnen de lidstaten) die hieruit voortvloeien, zijn vooral negatief van karakter. De decentrale overheden worden verplicht zich te onthouden van handelingen die het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal binnen de EU kunnen belemmeren. De taak voor de decentrale overheden die hieruit voortvloeit is, dat de provincies of gemeenten zich voortdurend moeten beseffen dat ze zich in de verschillende rollen (bijvoorbeeld die van werkgever, vergunningverlener of opdrachtgever) moeten houden aan het Europees verdrag.

Als nadere uitwerking van deze verdragsbepalingen zijn er in de loop der jaren diverse verordeningen vastgesteld (onder andere de Verordening 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap en Verordening 1408/71 betreffende de toepassing van sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen). Het is vaak niet duidelijk wat precies de praktische gevolgen van deze regelingen voor provincies en gemeenten zijn. Dit heeft te maken met het feit dat gemeenten zich dit niet afvragen én met de omstandigheid dat de precieze betekenis van Europese regelgeving vaak pas duidelijk wordt als daarover jurisprudentie is gevormd.

Uit een aantal andere regelingen vloeien wel duidelijke taken voort voor de decentrale overheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regelgeving die verband houdt met verbod op het verlenen van staatssteun (artikelen 87 tot en met 89 van het EG-verdrag en de daarop gebaseerde Verordening nr. 659/99). Ook de verordeningen die de structuurfondsen regelen, verplichten de decentrale overheden tot allerlei handelingen van administratieve aard (in verband met de aanvraag en de verantwoording van subsidie). Een belangrijk verschil met de andere regelgeving is, dat decentrale overheden zich min of meer *vrijwillig* onderwerpen aan deze verplichtingen. De verplichtingen gelden alleen als een provincie of gemeente in aanmerking voor subsidie uit een fonds wenst te komen.

6.3

De financiële gevolgen van rechtstreeks werkende Europese regelgeving

Financiële consequenties

De belangrijkste (tot nog toe onbekende) financiële effecten zijn te verwachten van de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun en van het Europa-proof maken en houden van de gemeentelijke en provinciale organisaties. Het effect van de staatssteunregels kon nog niet worden gekwantificeerd vanwege het verkennende stadium waarin de uitwerking en toepassing van de regelgeving zich bevindt.

Voor het Europa-proof maken van de organisatie zijn de aanloopkosten en structurele kosten voor provincies globaal geraamd. Voor de eenmalige kosten is een totaalbedrag geraamd van € 7 à € 9 miljoen. De totale structurele kosten voor het Europa-proof houden worden globaal geraamd op € 1,4 à € 2,4 miljoen per jaar.

Voor gemeenten waren er minder concrete gegevens beschikbaar om als houvast te dienen voor een raming. Er is een zeer globale raming opgesteld, mede op basis van de gegevens van provincies, alleen voor de structurele lasten. Het zou voor gemeenten gaan om een totaalbedrag tussen de € 15 en € 30 miljoen per jaar.

Toepassing Europese regelgeving bij provincies en gemeenten loopt achter

Gemeenten en provincies hebben hun organisaties nog niet Europa-proof gemaakt. Provincies lijken hiermee iets verder te zijn dan gemeenten; grote gemeenten zijn daarin weer verder dan kleinere gemeenten. Het gaat vooral om de verwerving en verspreiding van kennis van de regels, de interpretatie ervan, het ontwikkelen van systematieken of protocollen voor de toepassing ervan en de implementatie in de organisaties.

De vraag hierbij is, in hoeverre deze activiteiten om Europese regelgeving te integreren in het gemeentelijk of provinciaal beleid kunnen worden aange-merkt als extra activiteiten en in hoeverre ze als regulier werk moeten worden beschouwd.

6.4

De bekostigingstoets in de besluitvorming over Europese regelgeving

Bij Europese regelgeving wordt geen bekostigingstoets toegepast die vergelijkbaar is met artikel 2 Fvw. De Europese Commissie doet tijdens de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen geen onderzoek naar de financiële gevolgen van haar voorstellen. Het gebrek aan aandacht voor de financiële gevolgen van Europese regelgeving staat niet op zichzelf. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de aandacht bij de Europese organen voor de uitvoering van de regelgeving betrekkelijk gering is. Een aantal jaren geleden concludeerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in een rapport dat de Europese beleid- en besluitvorming zich sterk richt op de politieke haalbaarheid en het sluiten van compromissen en veel minder op de uitvoerbaarheid ervan.⁸

De decentrale overheden en hun koepelorganisaties worden niet formeel betrokken bij de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen door de Commissie. Dit betekent dat er in deze fase van het wetgevingsproces geen (formele) overleg plaatsvindt met de decentrale overheden over de uitvoerbaarheid en de financiële gevolgen van door de Commissie voorbereide regelingen. Dit is een belangrijk verschil met de situatie in Nederland waar in de voorbereidingsfase van wetgeving doorgaans wél overleg plaatsvindt tussen de decentrale overheden en het betreffende vakdepartement. De betrokkenheid van de belangenorganisaties van provincies en gemeenten (het IPO en de VNG) is ook een belangrijk kenmerk van de procedure van artikel 2 Fvw. Wanneer het Rijk erkent dat een beleidsvoornemen leidt tot extra kosten voor provincies of gemeenten, vindt er vervolgens besluitvorming plaats over een eventuele compensatie. Hoewel de besluiten uiteindelijk door het Rijk worden genomen, vindt er altijd (intensief) overleg plaats met het IPO of de VNG.

Bij het ontwerp van een Grondwet voor Europa is een nieuw Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gevoegd. Dit protocol bevat een aantal aanknopingspunten voor een sterkere inbreng van de decentrale overheden en hun belangenorganisaties bij de voorbereiding van wetgevingsvoorstellen door de Europese Commissie. Artikel 2 van het protocol bevat de verplichting voor de Commissie om voor dat ze een wetgevingshandeling voorstelt, brede raadplegingen te voeren. Dit overleg moet, waar nodig, rekening houden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden. Bovendien dient bij elk wetgevingsvoorstel een 'subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum' te worden gevoegd. Dit memorandum moet onder andere inzicht geven in de financiële gevolgen van het betreffende voorstel.

Deze bepalingen bieden goede aanknopingspunten voor de decentrale overheden en hun koepelorganisaties om bij de voorbereiding van Europese

⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, september 1998, p. 51

regelingen aandacht te vragen voor de uitvoering (door de decentrale overheden) en de financiële gevolgen die met de uitvoering gepaard gaan. Het is dan ook van belang dat de Nederlandse betrokkenen zich vanaf het moment van invoering van dit protocol ervoor inspannen dit artikel 2 een brede inhoud te geven.

Ook op nationaal niveau is het nodige te verbeteren. De departementen zouden beter en vroegtijdiger moeten terugkoppelen naar het IPO en de VNG over zaken waar zij op Europees niveau mee bezig zijn en er zou ook veel meer geprofiteerd moeten worden van de kennis die bij de decentrale overheden aanwezig is. Deze conclusie is overigens niet nieuw. Ook in het advies van de *Rob Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed* wordt hiervoor gepleit.

Hoe de bepalingen uit het nieuwe protocol in de praktijk ook zullen worden toegepast, ze zullen nooit de bescherming bieden van de vrije bestedingsruimte voor de decentrale overheden zoals artikel 2 die biedt. Dit heeft te maken met het feit dat artikel 2 Fw voorschrijft, dat het Rijk aangeeft via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. In nogal wat gevallen is die bekostigingswijze een financiële vergoeding door het Rijk. Een financiële vergoeding door de Europese Unie als compensatie voor de kosten die de decentrale overheden moeten maken voor de uitvoering van Europese regelingen, is echter (op dit moment althans) niet aan de orde.

Rest nog de vraag wat de gevolgen zouden zijn als artikel 2 Fw (of een gelijkkluidende Europese bepaling) zou worden toegepast op de rechtstreeks werkende Europese regelingen waarmee financiële gevolgen voor de decentrale overheden gemoeid zijn. Wanneer de opvatting van het Rijk over de vraag wanneer een financiële compensatie al dan niet aan de orde is, zou worden gevolgd, zou overigens nog niet automatisch financiële compensatie plaatsvinden. Het argument zou immers in een aantal gevallen kunnen zijn dat de betreffende bepalingen en regelingen die de nieuwe taak of de taakverzwaring tot gevolg hebben, zich niet exclusief op de decentrale overheden richten. Of de overweging zou kunnen zijn, dat de nieuwe taak betrekking heeft op het goed functioneren van provincies en gemeenten als bestuursorgaan. In beide situaties gaat het Rijk – uitzonderingen daargelaten – niet over tot het financieel compenseren van provincies en gemeenten.

6.5

Het belang van Europese regelgeving voor de decentrale overheden

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de decentrale overheden slechts in beperkte mate rechtstreeks worden geconfronteerd met regelgeving uit 'Europa'. Het grootste deel van de Europese regelgeving bereikt provincies en gemeenten in de vorm van nationale wetgeving die het resultaat is van de omzetting van Europese richtlijnen. Deze bevinding lijkt in tegenspraak te zijn

met de algemeen heersende gedachte bij provincies en gemeenten dat ‘Europa’ steeds belangrijker wordt en dat directe invloed van het Europese recht op de beleidspraktijk van provincies en gemeenten steeds groter wordt. Er wordt dan bijvoorbeeld gewezen op het aantal Europese regelingen⁹ of op de omvang van de nationale wetgeving die bepaald wordt door de Europese Unie.¹⁰

Beide waarnemingen zijn waar. De decentrale overheden worden voor een belangrijk deel van de invloeden van Europese regelgeving afgeschermd door de centrale wetgever die de Europese regels eerst nog in nationale wetgeving moet omzetten. Tegelijkertijd worden decentrale overheden steeds vaker rechtstreeks geconfronteerd met het Europese recht of wordt de kans groter dat dit gebeurt. Dit is het bijvoorbeeld het geval als een burger of een maatschappelijke organisatie in een geschilprocedure bij de Nederlandse rechter een beroep doet op een rechtstreeks werkende bepaling. Het kan dan gaan om een bepaling in het EG-verdrag, maar ook een richtlijn die niet goed of niet tijdig is omgezet. In deze gevallen staat een provincie of gemeente als het ware oog in oog met de Europese regelgever. Een bijkomend probleem is dat het gemeenschapsrecht slechts voor een deel bestaat uit wetgeving (verdragsbepalingen, verordeningen en richtlijnen). Veel meer dan het nationale recht is het gemeenschapsrecht jurisprudentierecht met een sterk casuïstisch karakter. Op deze wijze dringt ‘Europa’ vaak op onvoorspelbare wijze door in de beleidspraktijk van provincies en gemeenten.

6.6

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen:

1. *Er zou een procedure, analoog aan artikel 2 Fvw, moeten worden ingesteld voor de rechtstreeks werkende regelgeving van de Europese Unie. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de mogelijke financiële consequenties van deze regelgeving voor provincies en gemeenten. Bovendien wordt de mogelijkheid gecreëerd om de financiële gevolgen voor de decentrale overheden te compenseren.*

Toelichting:

Uit dit onderzoek blijkt dat de financiële gevolgen van rechtstreeks werkende Europese regelgeving lastig in beeld zijn te brengen. Er bestaat binnen gemeenten en provincies geen totaaloverzicht van de (financiële) gevolgen van

⁹ De Europese instellingen produceren jaarlijks meer dan 3000 verordeningen en richtlijnen (bron: Rob, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, blz. 30).

¹⁰ Naar schatting 40% van onze nationale wet- en regelgeving wordt in meer of mindere mate bepaald door de Europese Unie (bron: VNG, *Europa gelokaliseerd*, blz. 24). In deze publicatie wordt die schatting overigens niet onderbouwd.

de regelgeving. Ook bij het Rijk ontbreekt een dergelijk inzicht. Bovendien is er geen systematiek die ertoe leidt dat nieuwe rechtstreeks werkende Europese regelgeving wordt onderzocht op haar consequenties voor de vrije bestedingsruimte van provincies en gemeenten. Voor Europese regelgeving die is omgezet in nationale regelgeving bestaat die systematiek wel, namelijk via artikel 2 van de Financiële- verhoudingswet.

In het kader van de bescherming van de bestedingsvrijheid van decentrale overheden in het geval van beleidsvoornemens van ‘hogere’ overheden, ligt het voor de hand om ook op beleidsvoornemens van de Europese Unie een financiële toetsing van toepassing te laten zijn. De Europese Unie is voor de decentrale overheden immers een ‘hogere’ overheid die nieuwe taken en activiteiten dwingend kan opleggen.

Omdat financiële compensatie van provincies en gemeenten voor de kosten die met de taakuitvoering zijn gemoeid, door de Europese Unie zelf (althans op dit moment) niet aan de orde is, dient vervolgens te worden overwogen hoe de eventuele extra kosten worden verdeeld over de verschillende overheidsniveaus.

2. Er zou op centraal niveau moeten worden bijgehouden bij welke beleidsvoornemens van het Rijk de procedure van artikel 2 Fvw is toegepast en wat de resultaten daarvan zijn geweest.

Toelichting:

Op dit moment wordt er geen centraal overzicht bijgehouden van alle beleidsvoornemens van het Rijk waarbij de procedure van artikel 2 Fvw is toegepast en wat de resultaten daarvan zijn geweest.

Hoewel het onderzoek geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat de procedure van artikel 2 Fvw *niet* consequent wordt toegepast op wetgeving en andere beleidsvoornemens van het Rijk die voortvloeien uit de omzetting van Europese richtlijnen en hoewel wij evenmin de indruk hebben gekregen dat decentrale overheden in die gevallen structureel onvoldoende worden gecompenseerd, is het risico wél aanwezig dat departementen minder geneigd zijn een (passende) financiële compensatie te bieden dan bij ‘eigen’ beleidsvoornemens het geval is. Dit gevaar is vooral aanwezig als de budgettaire ruimte bij de departementen beperkt is.

Vandaar onze aanbeveling om op centraal niveau (bijvoorbeeld bij het ministerie van BZK) een overzicht bij te houden van alle onderwerpen waarbij de procedure van artikel 2 Fvw is toegepast. Een dergelijk overzicht biedt een hulpmiddel voor de beheerders van het provinciefonds en het gemeentefonds en vooral ook voor het IPO en de VNG bij het bewaken of bij elk beleidsvoornemen dat daarvoor in aanmerking komt, de procedure van artikel 2 Fvw op een correcte manier wordt toegepast.

3. *Het Rijk zou moeten nagaan hoe het gemeenten en provincies kan stimuleren dan wel ondersteunen om hun organisaties (sneller) Europa-proof te maken. Hierbij kan worden gedacht aan zowel inhoudelijke als financiële stimulering en/of ondersteuning.*

Toelichting:

De meeste regelgeving die vanuit Europa komt, sluit aan bij of wordt omgezet in nationale wet- en regelgeving. De uitvoering hiervan kan worden beschouwd als een reguliere taak van gemeenten en provincies.

Een deel van de Europese regelgeving heeft een rechtstreekse werking voor gemeenten en provincies. In deze situatie worden de decentrale overheden geconfronteerd met een extra overheidslaag die regels uitvaardigt die in het lokale en provinciale beleid moeten worden verwerkt.

In het onderzoek is gebleken dat er een achterstand is bij de toepassing van rechtstreeks werkende Europese regelgeving. Sommige regels worden inmiddels gevolgd, maar andere regels zijn minder ver uitgewerkt, bijvoorbeeld ten aanzien van staatssteun en aanbestedingen. Er heeft nog geen vertaling plaatsgevonden naar een aanpak in de praktijk. Voorts is naar voren gekomen dat de toepassing van Europese regelgeving op zeer uiteenlopende plaatsen binnen de gemeentelijke of provinciale organisatie aan de orde is, zowel op centrale (concern)afdelingen als bij decentrale diensten en afdelingen.

Overwogen kan worden om de decentrale overheden te ondersteunen bij de implementatie van rechtstreeks werkende Europese regelgeving. Dat kan bijvoorbeeld door middel van concrete handreikingen (het gezamenlijk of centraal ontwikkelen van protocollen) en door middel van een financiële bijdrage voor het Europa-proof maken van de organisaties.

Wanneer de toepassing van de Europese regelgeving meer zal zijn geïntegreerd in gemeenten en provincies, kan nader worden bezien wat de structurele kosten zijn voor het Europa-proof houden van de organisatie. Op dat moment kan de rijksoverheid beoordelen of het opportuun is om gemeenten en provincies structureel extra middelen ter beschikking te stellen voor de naleving van Europese regelgeving.

Bijlage I

Samenstelling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

Drs. J.K.T. Postma, lid van de Raad voor de financiële verhoudingen

Drs. W.M.C. van Zaalen, lid van de Raad voor de financiële verhoudingen

Dr. N.S. Groenendijk, Universiteit Twente

Drs. G.IJ. Batelaan, bijzonder adviseur Raad voor de financiële verhoudingen

Dr. P.J.M. de Goede, senioradviseur Raad voor het Openbaar Bestuur



Bijlage II

Dataverzameling

Inventarisatie regelgeving

Voor de raming van financiële effecten is een inventarisatie gemaakt van de Europese regelgeving met een rechtstreekse werking voor gemeenten of provincies. De inventarisatie is ter toetsing voorgelegd aan diverse gezaghebbende instanties op het gebied van Europese regelgeving, waaronder Europa decentraal.

Aanpak financiële vertaling

De inventarisatie van regelgeving, inclusief de beoordeling van de gevolgen ervan voor taken en activiteiten van gemeenten en provincies, is het uitgangspunt geweest voor de verkenning van de financiële gevolgen.

Van negen gemeenten en drie provincies¹¹ zijn gegevens verzameld voor het verkrijgen van inzicht in de financiële gevolgen van Europese regelgeving met rechtstreekse werking.

Ten behoeve van de selectie van gemeenten en provincies is gebruikgemaakt van aanwezige kennis bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over ‘voorlopers’ onder gemeenten en provincies waar het gaat om de toepassing van Europese regelgeving. Van organisaties die verder zijn in de uitvoering van regels kunnen meer ervaringsgegevens, en daarmee concretere (financiële) informatie worden verwacht. De informatie van BZK heeft ertoe geleid dat uitsluitend grotere gemeenten zijn benaderd; bij kleinere gemeenten werd op voorhand verwacht dat er weinig concrete gegevens voorhanden zouden zijn, omdat men daar nog weinig structureel bezig is met de toepassing van Europese regels.

Veldwerk: verkenning

Er is gestart met verkennende gesprekken met als doel meer inzicht te krijgen in de ervaring van lagere overheden met de (direct werkende) Europese regels, om op grond hiervan bredere en concretere vragen op te stellen voor gemeenten en provincies, leidend tot (zo concreet mogelijke) kostenindicaties. Deze eerste gesprekken waren gericht op het verkrijgen van (een eerste) inzicht in de volgende aspecten:

- in hoeverre is men bekend met de Europese regelgeving?
- op welke plekken binnen de gemeentelijke respectievelijk provinciale organisatie is de toepassing ervan aan de orde?
- worden de respectievelijke regels al toegepast? Welke wel en welke niet? Welke ervaringen zijn ermee?

¹¹ Het betreft de provincies Flevoland, Noord-Brabant en Zuid-Holland en de gemeenten Almelo, Amsterdam, Breda, Den Haag, Groningen, Heerlen, Heerenveen, Nijmegen en Utrecht.

- hoe wordt er aangekeken tegen de toepassing van de regels en de doorwerking daarvan in de organisatie?

Het gaat hierbij om het onderscheiden van de *extra* taken en activiteiten in verband met Europese regelgeving ten opzichte van wat er al gebeurt in het kader van de geldende Nederlandse wet- en regelgeving.

Verbrokkelde toepassing van regels en van informatie

Uit de gesprekken bleek, dat sommige regelgeving inmiddels in de bestaande praktijk wordt gevolgd, terwijl andere regelgeving minder ver is uitgewerkt. Men is nog bezig met de vertaling naar een praktische aanpak. Voorts kwam naar voren dat de toepassing van Europese regelgeving op zeer uiteenlopende plekken binnen de gemeentelijke of provinciale organisatie aan de orde is, zowel op centrale afdelingen (bijvoorbeeld Juridische zaken, afdeling Financiën, accountantsdienst, bestuursdienst, centraal inkoop-/aanbestedingenbureau, subsidiebureau) als bij decentrale diensten of afdelingen (bijvoorbeeld milieu, grotestedenbeleid, stadsecologie, bepaalde aanbestedingen bij verscheidene diensten of stadsdelen).

Een centraal punt waar alle kennis, ervaring en toepassing van Europese regels bij elkaar komt, blijkt er (nog) niet te zijn. Wel zijn er provincies waar de aanvragen van Europese subsidies worden gecoördineerd in een apart bureau, maar de kennis en toepassing van andere Europese regelgeving is elders ondergebracht binnen het provinciaal apparaat. Deze bevinding heeft gevolgen gehad voor de verdere dataverzameling. Het werken met een algemene vragenlijst bleek niet mogelijk. Informatie is zeer verbrokkeld aanwezig, en per gemeente of provincie ook op zeer diverse plekken. Bij elke onderzochte gemeente respectievelijk provincie zijn er dan ook vele contacten geweest met vertegenwoordigers van afdelingen zoals hierboven genoemd. Het gesprek was telkens op een partiële beantwoording van de onderzoeksvragen gericht. Door verschillen in stadium van toepassing van Europese regelgeving en overzicht daarover bleek het in veel gemeenten (vooralsnog) niet mogelijk om tot concrete bevindingen te komen ten aanzien van de mate waarin regels worden toegepast (bijvoorbeeld: Europees wordt aanbesteed), laat staan dat er een financiële vertaling kon plaatsvinden.

Het onderzoek wordt gekenmerkt door het bij elkaar sprokkelen van informatie, waarbij gelukkig goed gebruik kon worden gemaakt van wel aanwezige gegevens bij provincies of gemeenten die bepaalde zaken al voortvarend hebben opgepakt.

Behalve met gemeenten is ook met informanten gesproken van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw, Natuur en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat.

Bijlage III

Geraadpleegde literatuur

- R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht* (tiende druk, 2001).
- B. Hessel en K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland* (1997).
- B.J.S. Hoetjes e.a, *Tussen Basisbestuur en Bovenbestuur; de Nederlandse decentrale overheden en implementatie van de EU-regelgeving* (Clingendael-studie, 2003).
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed* (1998).
- R.A.A. de Rooij, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie, gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden* (2003), dissertatie.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Europa gelokaliseerd* (2001).
- A.J.W.M. Verhagen (red.), *Handboek financiële verhoudingen overheden* (vanaf 1983).

Geraadpleegde websites:

website Europa decentraal: www.europadecentraal.nl

overzicht BNC-fiches via www.europapoort.nl

Handboek kaderrichtlijn water via www.kaderrichtlijnwater.nl

Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland, via www.eu-milieubeleid.nl

Bijlage IV

Geïnterviewde personen

F.N.M. Hilterman MA, contactfunctionaris Europa van de VNG;
Drs. G.A. Oskam, sector Middelen en Arbeidszaken van de VNG;
Mevr. mr.dr.s. A. Wissink, directeur Europa decentraal;
Mr. R.J.W.M.M. van Lotringen, juridisch adviseur Europa decentraal;
Mevr. I. Jozepa, adviseur Europa decentraal;

alsmede diverse ambtenaren van ministeries, provincies en gemeenten.

Rfz

Deel II

**Europese integratie en
Nederlandse financiële verhoudingen**

Dr. N.S. Groenendijk*
Centre for European Studies & Leerstoelgroep Openbare financiën
Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
Universiteit Twente

* De auteur dankt Bert Batelaan en Peter de Goede voor opmerkingen bij een eerdere versie van deze bijdrage

1. Inleiding

In beschouwingen omtrent de Nederlandse financiële verhoudingen is er veelal nauwelijks aandacht voor de invloed die de voortgaande Europese integratie op die verhoudingen heeft. Aandacht voor ‘Europa’ beperkt zich vaak tot een vergelijking met andere lidstaten van de Europese Unie (EU) van de relatieve omvang van uitgaven en inkomsten op decentraal niveau en van de omvang en samenstelling van gemeentelijke en provinciale belastinggebieden. Daarnaast is er veel –met name politieke- aandacht voor het ontstaan van de nieuwe financiële verhoudingen tussen EU-lidstaten en de EU als zelfstandige overheidslaag, vooral gegeven het feit dat ons land nu al geruime tijd behoort tot de zogenaamde netto-betalers.

Deze bijdrage richt zich op de financiële relatie tussen de EU en subnationale overheden en op de invloed die er van Europese eenwording uitgaat op de financiële verhoudingen tussen centrale overheid en decentrale overheden in EU-lidstaten, i.c. Nederland. De vraag die daarbij centraal staat is: *In hoeverre doorkruist de EU de Nederlandse financiële verhoudingen, en wat zijn de implicaties van een eventuele verstoring?*

De bijdrage is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt kort ingegaan op de relatie tussen Europese integratie enerzijds en de overheidsfinanciën in het algemeen anderzijds (paragraaf 2). Aansluitend wordt gezien wat er ten aanzien van andere EU-lidstaten dan Nederland zoal is geschreven over de invloed van Europese integratie op de interbestuurlijke en financiële verhoudingen (paragraaf 3). Vervolgens spitst de bijdrage zich toe op de Nederlandse financiële verhoudingen. (paragraaf 4). De beschouwing wordt afgesloten met enkele conclusies (paragraaf 5).

2. Overheidsfinanciën en Europese integratie

Europese eenwording wordt veelal beschreven in *politieke termen*. Vanuit dat perspectief betreft het begin van het integratieproces (in de jaren vijftig van de vorige eeuw) de verzoening van Frankrijk en Duitsland na de Tweede Wereldoorlog en het belang van conflictpreventie in West-Europa; de meest recente fase (de uitbreiding van de EU in 2004) betreft de versterking van de sociale cohesie in Europa ná de val van de Muur. Hoe belangrijk de politieke invalshoek ook mag zijn, de motor achter Europese integratie heeft toch vooral een *economisch karakter*: het idee dat de integratie van markten leidt tot een hoger welvaartsniveau voor alle Europeanen.

Van integratie van markten is sprake als er geen afzonderlijke markten meer bestaan per lidstaat, maar slechts één markt voor de hele economische gemeenschap (de interne markt, of de gemeenschappelijke markt). Een

dergelijke integratie is in Europees verband –in een aantal tussenstappen- tot stand gebracht bij markten voor producten, voor diensten (inclusief netwerk-diensten), voor arbeid en voor kapitaal.

De relatie tussen deze marktintegratie en de overheidsfinanciën van lidstaten is tweezijdig:

- a. in sommige gevallen was het noodzakelijk wijzigingen aan te brengen in die financiën teneinde marktintegratie tot stand te brengen. De EEG-douane-unie (de voorloper van de interne markt) bijvoorbeeld veronderstelde het afschaffen van importheffingen aan binnengrenzen en het instellen van gemeenschappelijke buitentarieven;
- b. marktintegratie kan aanleiding geven tot wijzigingen met betrekking tot de ‘fiscal systems’ van lidstaten. Als bedrijven zich vrij kunnen vestigen in de gehele EU, dan betekent dat bijvoorbeeld dat lidstaten zich uit concurrentie-overwegingen moeten herbezinnen op de hoogte van hun belasting op ondernemingswinsten vergeleken met andere lidstaten en kan het zinvol zijn gezamenlijk afspraken te maken over het voorkomen van oneerlijke belastingconcurrentie.

In beide gevallen ontstaat een noodzaak tot enigerlei coördinatie, soms leidend tot EU-beleid in de vorm van ‘common policies’, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de zogenaamde structurele acties, en het gecentraliseerde monetaire beleid binnen het Europees Stelsel van Centrale Banken. In andere gevallen leidt dat tot beleid in de vorm van harmonisatiewetgeving, zoals bij de harmonisatie van de indirecte belastingen en van milieuwetgeving. Soms volstaat de EU met min of meer vrijblijvende coördinatie (zoals via de zogenaamde open methode van beleidscoördinatie, onder andere op werkgelegenheids- en sociaal terrein). In veel gevallen doet de EU in het geheel niets. Hieronder wordt aandacht besteed aan de drie genoemde vormen van ingrijpen door de EU: gemeenschappelijke beleid, harmonisatiewetgeving en open beleidscoördinatie.

Gemeenschappelijk beleid en financiële overdrachten

Het meest in het oog springende effect van Europese integratie is uiteraard het ontstaan van een nieuwe overheidslaag (‘Brussel’) met eigen beleid en een eigen financiële huishouding. De EU-begroting bedraagt op dit moment ca. € 110 miljard¹, qua omvang in absolute zin dus vergelijkbaar met de Nederlandse rijksbegroting. De EU-begroting is echter tamelijk eenzijdig samengesteld: het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid²

¹ In zogenaamde vastleggingskredieten, d.w.z. op verplichtingenbasis. Op kasbasis (betalingskredieten) bedraagt de begroting voor 2004 ca. € 100 miljard. De feitelijke uitgaven blijven daarbij overigens jaar-in-jaar-uit flink achter als gevolg van onderbesteding, met name bij het structuurbeleid.

² De term cohesiebeleid wordt hier – in lijn met wat tegenwoordig gangbaar is – gebruikt voor het doelstellingenbeleid en de communautaire initiatieven in het structuurbeleid, én het gebruik van het Cohesiefonds.

zijn samen goed voor ca. 65% van de uitgaven van de EU. De EU heeft geen zelfstandige bevoegdheid tot het heffen van belastingen. Om de EU in staat te stellen uitgaven te doen is er daarom sprake van *opwaartse middelentoeleding* door lidstaten aan 'Brussel'. Het betreft hier allereerst de zogenaamde traditionele kleinere 'eigen middelen' van de EU: de douanerechten (op grond van toepassing van de gemeenschappelijke buitentarieven) en heffingen in het kader van het landbouwbeleid. In omvang zetten deze middelen onvoldoende zoden aan de dijk (bij elkaar ca. € 15 miljard). Het derde 'middel' zijn de BTW-afrachten³, die echter in omvang voorbij zijn gestreefd door de BNP-bijdrage (het vierde 'middel'). Het totaal van deze middelen (voor alle lidstaten tezamen) is gemaximeerd op 1.24% van het EU-BNI (het zogenaamde eigen-middelen-plafond). Voor individuele lidstaten geldt geen maximum of begrenzing van de hoogte van bijdragen.⁴ In 2002 betaalde Nederland € 4,5 miljard aan de EU, in 2004 € 5,3 miljard, als volgt verdeeld over de verschillende soorten afdrachten.

Tabel 1: Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie, 2002 en 2004, miljoenen €

	2002	2004
Landbouwrechten en heffingen suiker en isoglucose	€ 259 mln	€ 230 mln
Douanerechten	€ 1.341 mln	€ 1.476 mln
Af: Vergoeding voor perceptiekosten	€ 638 mln (-/-) ⁵	€ 427 mln (-/-)
BTW-afdracht	€ 1.155 mln	€ 649 mln
BNP-bijdrage, en bijdrage aan correctie t.b.v. Verenigd Koninkrijk ⁶	€ 2.351 mln	€ 3.338 mln
Totaal	€ 4.468 mln	€ 5.266 mln

Bronnen:

- *EU-trendrapport 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29.430, nrs. 1-2, tabel 9*
- *Staat van de Europese Unie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29.201, nr. 1, tabel 3*

³ De BTW-afrachten zijn gebaseerd op een bepaald uniform percentage van de in EU-verband geharmoniseerde BTW-grondslag.

⁴ Met uitzondering van de bijdragen van het Verenigd Koninkrijk, waarop een korting wordt toegepast op grond van het zogenaamde correctiemechanisme dat – in verschillende – vormen vanaf 1975 voor deze lidstaat van kracht is.

⁵ Deze vergoeding wordt berekend als percentage van de afgedragen douanerechten en landbouwheffingen, en viel in 2002 eenmalig hoger uit vanwege de verhoging van de vergoeding van 10% naar 25%, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2001.

⁶ Ter indicatie: voor 2002 bedroeg deze bijdrage € 86 mln.

De Nederlandse bijdrage aan de EU stijgt gestaag; naar verwachting zal Nederland in 2007 ruim € 6 miljard afdragen aan de EU.

Via het landbouwbeleid, het structuurbeleid en het interne beleid van de EU slaan er natuurlijk ook middelen neer in de lidstaten. Er is in EU-verband dus ook sprake van *neerwaartse middelentoedeling*. Tabel 2 laat zien welke betalingen de EU in 2002 deed aan instellingen in Nederland, uitgesplitst naar beleidsterrein. Duidelijk is dat er een groot verschil is tussen Nederlandse afdrachten aan de EU en EU-betalingen richting Nederland⁷.

Tabel 2: EU-betalingen aan instellingen in Nederland, 2002, miljoenen €

Gemeenschappelijk landbouwbeleid	€ 1.177,5 mln
Structuurbeleid	€ 55,0 mln
Intern beleid	€ 270,3 mln
Extern beleid	€ 4,4 mln
Pré-toetredingssteun	€ 1,9 mln
Totaal	€ 1.509,1 mln

Bron: EU-trendrapport 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29.430, nrs. 1-2, tabel 10

Het naast elkaar bestaan van neerwaartse en opwaartse middelentoedeling kan aanleiding geven tot enkele misverstanden. Allereerst wordt door sommigen deze systematiek wel eens beschouwd als het domweg rondpompen van geld of het gepresenteerd krijgen van sigaren uit eigen doos⁸. Daarmee wordt miskend dat er in de EU zelfstandige financiële verhoudingen zijn ontstaan tussen de EU en publieke (en private) actoren binnen lidstaten. Het argument dat geld wordt rondgepompt zou ook kunnen worden gebruikt ten aanzien van de binnenlandse financiële verhoudingen⁹, waarbij burgers belastingen afdragen aan het rijk en vervolgens het rijk die belastingmiddelen weer toedeelt (o.a. neerwaarts naar decentrale overheden). Achter het ontstaan van financiële verhoudingen gaan bepaalde keuzes schuil ten aanzien van bevoegdheden tot het voeren van beleid en tot het heffen van belastingen. Zolang bepaalde overheidslagen (zoals in ons land de decentrale overheden, en in Europees verband de EU) meer taken krijgen toebedeeld dan heffingsbevoegdheden, ‘moet er geld bij’ en ontstaan er dus financiële stromen tussen verschillende overheidslagen. Slechts in een systeem van

⁷ Het verschil bedraagt in procenten van het BNI (Bruto Nationaal Inkomen) -0,51%, waarmee – naar deze relatieve maatstaf gemeten – Nederland de grootste netto-betaler is van alle EU-lidstaten.

⁸ P. Bordewijk, “Bij cofinanciering is burger de dupe”, in: *B&G*, vol. 29 (2002), p. 5-8.

⁹ Meer in het algemeen: vanuit het perspectief van de belastingbetaler gezien, is alles wat de overheid doet op te vatten als het presenteren van sigaren uit eigen doos.

volledige financiële autonomie van iedere overheidslaag zouden dergelijke overdrachten achterwege kunnen blijven. Er zijn echter volop factoren die volledige financiële autonomie minder wenselijk maken: schaalvoordelen, ruimtelijke spill-overs, macro-economische argumenten, bemoeigoederen, verdelingsvraagstukken et cetera. Of binnen de EU juist wordt omgegaan met taakverdelingsvraagstukken (en met bovenstaande factoren) is overigens zeker een punt van discussie. Bemoeit de EU zich niet met zaken die bij de lidstaten thuishoren? Heeft de EU wel genoeg bevoegdheden op terreinen waar er wel duidelijk een rol voor haar is weggelegd?

Een ander misverstand is dat een EU-lidstaat net zoveel terug zou moeten krijgen uit Brussel als het er in stopt, of dat indien Nederland geen lid zou zijn van de EU het ‘geld over zou houden’¹⁰. Duidelijk mag zijn dat het saldo van financiële overdrachten naar en vanuit Brussel geen goede afspiegeling vormt van het netto-profijs dat een lidstaat heeft van Europese integratie, juist vanwege de eenzijdige samenstelling van de EU-begroting. Bovendien gaat het denken in termen van ‘profijs’ voorbij aan de herverdelende rol die de EU heeft via met name het cohesiebeleid.¹¹ Ook hier geldt natuurlijk weer dat kritiek mogelijk is op de wijze waarop de EU die rol invult.

In hoeverre is de Nederlandse netto-positie van direct belang voor decentrale overheden? De ontwikkeling van het Gemeentefonds (en van het Provinciefonds) is –sinds 1995- gekoppeld aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, dat wil zeggen de rijksuitgaven gecorrigeerd voor o.a. afdrachten aan de EU. Dat betekent dat de hoogte van de afdrachten door Nederland (het niveau van de opwaartse middelentoedeling) voor decentrale overheden in beginsel irrelevant is. Een eventuele verbetering van de Nederlandse netto-positie via afdrachtvermindering komt dus volledig ten goede aan het rijk zelf. Verbetering van de netto-positie via verhoging van de betalingen door de EU die neerslaan in Nederland (zoals in 1999 in Berlijn bij de onderhandelingen over Agenda 2000 voor ons land overeengekomen) is wel van invloed op de financiële mogelijkheden van decentrale overheden, omdat een deel daarvan bij hen terecht zal komen.

Harmonisatie van wetgeving

Een aanzienlijk deel van de coördinatie-inspanningen van de EU neemt de vorm aan van ‘off-budget expenditures’, namelijk regulering¹². Voor de overheidsfinanciën is vooral de harmonisatie van belastingwetgeving relevant, die met name bij de indirecte belastingen (BTW, accijnzen) gevorderd is: systemen en grondslagen zijn geharmoniseerd, tarieven zijn aan

¹⁰ P. Bordewijk, “Europese subsidies zijn ondingen”, in: *Overheidsmanagement*, vol. 17 (2004), p. 15.

¹¹ Zie uitgebreider over zin en onzin van netto-posities: N.S. Groenendijk, *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998, paragraaf 13.4.

¹² Uiteraard slaat een deel van de kosten van regulering wel neer op de EU-begroting in de vorm van administratieve uitgaven.

grenzen gebonden. Daarnaast is er de EU-regelgeving op het terrein van de mededinging in het algemeen en meer specifieke regelgeving betreffende staatssteun, aanbesteding en netwerkdiensten (inclusief regelgeving ten aanzien van relevante toezichtsystemen). Op de betekenis van dergelijke wet- en regelgeving voor decentrale overheden in ons land gaat het onderzoek van SGBO/Cebeon in, elders in dit jaarrapport¹³.

Open beleidscoördinatie

Een jonge loot aan de tak van de EU-beleidsinstrumenten is de open methode van beleidscoördinatie. Dit is een verzamelnaam voor een aantal ‘processen’ binnen de EU met de volgende eigenschappen:

- voor de EU als geheel worden op een bepaald beleidsterrein richtsnoeren geformuleerd (door de Raad van Ministers, op aangeven van de Europese Commissie), voor de korte, middellange en lange termijn;
- deze richtsnoeren worden vertaald in kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en ijkpunten;
- richtsnoeren, indicatoren en ijkpunten worden door lidstaten vertaald in nationale en/of regionale beleidsplannen;
- de prestaties van een lidstaat op het betreffende terrein worden periodiek gemeten en beschreven (‘monitoring’) en geëvalueerd (door de Europese Commissie) en zijn vervolgens onderhevig aan ‘peer review’ en/of ‘peer pressure’, een en ander georganiseerd als een leer- en/of ‘benchmarking’-proces.

De term ‘open methode’ is geïntroduceerd op de Europese Raad van Lissabon (maart 2000), maar de methode kent als zodanig een langere geschiedenis; de Europese werkgelegenheidsstrategie maakt al vanaf 1997 gebruik van deze werkwijze.¹⁴ Op dit moment wordt de methode (of onderdelen daarvan) toegepast op de volgende – veelal onderling verwante en overlappende – terreinen:

- economisch-financieel beleid in het algemeen, via de zogenaamde Globale Richtsnoeren voor het Economische Beleid, waaronder enkele richtsnoeren ten aanzien van de duurzaamheid van nationale overheidsfinanciën, met name met het oog op de vergrijzing;
- belastingen op ondernemingswinst, via de zogenaamde Code of Conduct ten aanzien van schadelijke belastingcompetitie;

¹³ Zie ook: B.J.S. Hoetjes, F. Hoogeveen en J.Q.Th. Rood, *Tussen Basisbestuur en Bovenbestuur*. De Nederlandse decentrale overheden en implementatie van de EU-regelgeving, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2003.

¹⁴ De methode werd tot 2000 ook wel de Luxemburg-procedure genoemd naar de relevante bijeenkomst van de Europese Raad in 1997, en later de Keulen-procedure (idem, 1999). Daarbij zijn nog gekomen: de Cardiff-procedure (1998, voor het functioneren van arbeids- en kapitaalmarkten), de Sociale Agenda van Nice (2000), en de Stockholm/Göteborg-procedures (2001, voor de pensioenproblematiek).

- financieringstekorten van lidstaten, via de relevante bepalingen van het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en Groeipact. De coördinatie op dit terrein verschilt evenwel op één essentieel punt van die op de overige terreinen, namelijk de mogelijkheid van het opleggen van een sanctie. Soms wordt daarom het Stabiliteits- en Groeipact als een beleidsterrein gezien dat niet valt onder de open methode; soms wordt het als vorm van harde coördinatie binnen de open methode opgevat, daar waar andere toepassingen vooral gebruik maken van zachte dwang;
- werkgelegenheidsbeleid, mede in relatie tot het werkgelegenheidsbeleid zoals dat onderdeel uitmaakt van het structuurbeleid;
- het functioneren van de arbeidsmarkt en van financiële markten¹⁵;
- de pensioenproblematiek;
- innovatiebeleid;
- sociaal beleid.

Voor decentrale overheden is de open methode van beleidscoördinatie op dit moment nauwelijks relevant. Lidstaten (lees: centrale overheden) worden beoordeeld en eventueel tot beleidsaanpassingen bewogen en niet de decentrale overheden. In de sfeer van de informatievoorziening en toezicht kan de open methode echter best doorwerken. Het meest duidelijk is dat op dit moment bij de informatievoorziening in het kader van de stabiliteitsprogramma's die Nederland ieder kwartaal moet indienen bij de Europese Commissie (als onderdeel van de zogenaamde early warning procedure). Omdat het EMU-tekort mede het eventueel tekort van de decentrale overheden omvat, brengt dat ook voor decentrale overheden een intensivering in de informatievoorziening (richting Den Haag) met zich mee. In meer algemene zin vormde de Economische en Monetaire Unie en het ontstaan van een Europese kapitaalmarkt één van de redenen voor de vervanging in 2001 van de Wet filo (Wet financiering lagere overheid) door de Wet fido (Wet financiering decentrale overheden). De Wet fido biedt de minister van Financiën de mogelijkheid in te grijpen als het Nederlandse EMU-tekort door tekorten van decentrale overheden de kritieke 3%-grens dreigt te passeren¹⁶. Een dergelijk doorsijpelen van het Stabiliteits- en Groeipact zien we ook in andere lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Italië, Portugal, Spanje). In Portugal is er bijvoorbeeld een interne variant van het EU-Stabiliteits- en Groeipact tot stand gebracht.

¹⁵ Wel eens aangeduid als 'structural policies', maar dan niet te verwarren met 'het' structuurbeleid.

¹⁶ Door middel van regels ter beheersing van het EMU-saldo van de betreffende openbare lichamen, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (zie artikel 7 Wet fido).

3. Europese integratie en financieel-bestuurlijke verhoudingen in EU-lidstaten

In de Nederlandse context wordt er veelal kritisch gekeken naar de invloed van de EU op de financiële verhoudingen, met name naar de versturende werking die er van de EU zou uitgaan op die verhoudingen¹⁷. In de volgende paragraaf gaan we daar op nader in. In deze paragraaf staat de vraag centraal wat in meer algemene zin de invloed is van Europese integratie op de bestuurlijke inrichting van lidstaten en de financiële relaties tussen overheden binnen lidstaten. In hoeverre treden er in die verhoudingen wijzigingen op als gevolg van Europese integratie?

Teruggebracht tot de essentie, is het effect van Europese integratie op de interbestuurlijke verhoudingen de *uitholling van bevoegdheden van nationale overheden*. Dit verschijnsel is zowel in de bestuurskundige literatuur als in de literatuur op het terrein van de Europese Studies uitvoerig beschreven en besproken, onder uiteenlopende noemers als ‘multi-level governance’, ‘the politics of the third level’, ‘Europeanization’, en ‘regionalization’. Het basisidee, gemeenschappelijk in alle benaderingen, is dat als gevolg van marktintegratie (in Europees verband, maar er kan ook op algemene globaliseringstendenzen worden gewezen) én als gevolg van een inhoudelijke heroriëntatie ten aanzien van de rol van de overheid in de maatschappij (weg van teveel overheidsinterventie, meer ruimte voor de markt) een fragmentatie heeft plaatsgevonden (en nog steeds plaatsvindt) van bevoegdheden van centrale overheden: naar boven (richting EU), naar beneden (richting decentrale overheden, en met name het regionale niveau) en zijwaarts (richting de private sector). De centrale overheid is niet langer de dominante speler in de verschillende beleidsarena’s. Beleid maken en uitvoeren is steeds meer een co-productie van meerdere actoren. De uitwerking van dit algemene effect op de bestuurlijke en financiële verhoudingen in lidstaten verschilt sterk per lidstaat en hangt af van een aantal factoren die we hieronder kort bespreken.¹⁸

¹⁷ Zie –naast de hierboven genoemde publikaties van P. Bordewijk–: R. van Meurs, “Europees geld verstoort financiële verhouding”, in: *B&G*, vol. 26 (1999), p. 20-24; M.C. Wassenaar en A.J.W.M. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag: Sdu, 2002, p. 144/145.

¹⁸ Bij die bespreking is o.a. gebruik gemaakt van de volgende literatuur: A. Fossati en G. Panella, *Fiscal Federalism in the European Union*, London: Routledge, 1999; R. Boschma en R. Schobben, “Introduction”, in: *Regional & Federal Studies*, vol. 10 (2000), p. 1-9; S. Smith, “European Integration and Local Government Finance”, in: G. Pola, G. France and R. Levaggi (eds.), *Developments in Local Government Finance*, Cheltenham: Edward Elgar, 1996, p. 273-291; U. Bullmann, “The Politics of the Third Level”, in: *Regional & Federal Studies*, vol. 6 (1996), p. 3-19; R. Schobben, Politieke Regio en Europese Unie, Delft: Eburon, 2000, en diverse case-studies gepubliceerd in *Regional & Federal Studies*.

Staatsinrichting

De lidstaten van de EU vertonen veel diversiteit in staatsinrichting en iedere mogelijke wijze van groeperen is aanvechtbaar. Grofweg kunnen we drie groepen onderscheiden¹⁹:

- a. (*klassieke*) eenheidsstaten, hetzij met uitsluitend centraal en lokaal bestuur (Denemarken, Zweden, Finland, Luxemburg), hetzij met een twee-laags decentraal bestuur (Nederland, Portugal, Griekenland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk);
- b. *geregionaliseerde staten*, zoals Italië, Spanje, en Frankrijk;
- c. *federatieve staten*, zoals Duitsland, België, en Oostenrijk.

Opvallend is dat in de literatuur nauwelijks melding wordt gemaakt van effecten van Europese integratie op de bestuurlijke inrichting van lidstaten die behoren tot de eerste groep (eenheidsstaten). Daarentegen is er veel aandacht voor de invloed van Europese integratie op de bestuurlijke inrichting van landen als Spanje, Duitsland, Frankrijk: lidstaten met een geregionaliseerde en/of federatieve structuur. Uit die literatuur komt naar voren dat in landen met een geregionaliseerde structuur die regionalisering mede het gevolg is van Europese integratie²⁰. Op de inrichting van federatieve staten heeft Europese integratie geen fundamentele invloed gehad, maar het heeft wel discussie veroorzaakt over hoe een nieuwe overheidslaag in te passen valt in de – veelal complexe – federale structuren van die lidstaten. In beide gevallen zien we dat Europese integratie het bestuursniveau direct onder het centrale/federale niveau aanzienlijk heeft versterkt. Het is daarbij goed om op te merken dat dat regionale bestuur elders in de EU duidelijk een ander karakter heeft dan het Nederlandse provinciale bestuursniveau. Elders in de EU ligt het regionaal niveau dicht tegen het centrale niveau aan; in Nederland vormen provincies – vanuit internationaal-vergelijkend perspectief bezien – een vorm van bovenlokaal bestuur.²¹

Administratieve structuur in EU-context

Naast verschillen in bestuurlijke inrichting zijn er verschillen tussen lidstaten in de wijze waarop het bestuurlijke verkeer met Brussel verloopt. Die verschillen doen zich nauwelijks voor op *landbouwterrein*, aangezien bij het EU-landbouwbeleid nauwelijks regionale en/of decentrale overheden betrokken zijn. In Nederland bijvoorbeeld is de minister van LNV eerstverantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Garantie (EOGFL-G). LNV geeft erkenningen aan betaalorganen die met de daadwerkelijke uitvoering zijn belast²². In andere

¹⁹ Gemakshalve beperken we ons tot de vijftien ‘oude’ EU-lidstaten.

²⁰ Ook de devolutie in het Verenigd Koninkrijk (die zowel regionaliserende als federaliserende kenmerken heeft) wordt veelal in verband gebracht met Europese integratie.

²¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, Den Haag, september 1998, p. 30/31.

²² Op dit moment zijn er zes erkende betaalorganen: het agentschap Laser, een viertal produktschappen, en de Dienst Landelijk Gebied (DLG).

lidstaten is de uitvoering op vergelijkbare wijze geregeld. Bij het *interne beleid* (onderwijs, onderzoek) zijn er directe administratieve relaties tussen de EU en gesubsidieerde instellingen en bedrijven tot stand gebracht, waarbij –op nationaal niveau- ondersteuning plaatsvindt (in Nederland: Senter, NWO en dergelijke). Ook hier zijn er geen grote verschillen tussen lidstaten. Dat ligt anders bij het *structuurbeleid*. Het structuurbeleid werkt met beheersautoriteiten, betalingsautoriteiten en toezichtscomités, per programma. De positionering van beheers- en betalingsautoriteiten verschilt per lidstaat. In sommige gevallen is er uitsluitend een centrale beheersautoriteit (Denemarken, Portugal, Finland). In enkele gevallen (Verenigd Koninkrijk, Zweden, België, Italië, Oostenrijk) treffen we uitsluitend decentrale beheersautoriteiten aan. In de meeste gevallen verschilt de positionering per doelstelling (soms decentraal, soms centraal: Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Nederland) of vinden beheerstaken gedelegeerd naar het regionale niveau plaats (Spanje). Centrale betalingsautoriteiten treffen we aan in Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, en Griekenland. Mengvormen (centraal/decentraal) zien we in Frankrijk en Nederland. Geheel decentrale betalingsautoriteiten hebben België, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.²³

De administratieve structuur is in twee opzichten van belang. Ten eerste is bekend dat centrale overheden, als reactie op de uitholling van hun bevoegdheden, proberen in de verhoudingen tussen de lidstaat en de EU toch zoveel mogelijk als poortwachter ('gatekeeper') te fungeren, en dat is makkelijker als het beheer gecentraliseerd is. Daarmee hangt uiteraard ook samen dat de centrale overheid als eerste wordt aangesproken vanuit Brussel indien er binnen een lidstaat niet of niet volledig in overeenstemming met EU-wet- en regelgeving wordt gehandeld. Ten tweede is het van belang voor de informatievoorziening. Beheers- en betalingsautoriteiten op centraal niveau maken het beter mogelijk het overzicht te behouden op de financiële stromen vanuit Brussel naar instellingen, organisaties en bedrijven binnen lidstaten²⁴.

De inrichting van het administratieve verkeer binnen het structuurbeleid hangt ten nauwste samen met de wijze waarop in lidstaten regio's administratief zijn gedefinieerd. Daarin zijn lidstaten grotendeels vrij. De keuze van regio's in de EU-context hoeft ook niet samen te vallen met de bestuurlijke regio's die de lidstaat kent. Zo kent Denemarken maar één regio, namelijk de gehele lidstaat zelf (ook nieuwe lidstaten als Estland en Litouwen hebben een dergelijke keuze gemaakt). Het zal duidelijk zijn dat in dat geval (lidstaat = regio) er van het structuurbeleid van de EU ook nauwelijks enige versturende werking op de

²³ Zie uitgebreider: EU-trendrapport 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28.801, nrs. 1-2, hoofdstuk 11.

²⁴ De Europese Commissie registreert structuurgelden uitsluitend naar locatie van neerslaan (op grond van het Commissie-systeem Sincom 2), maar daarmee is onvoldoende duidelijk wat nu de eindbestemming van de financiële stromen binnen de lidstaat is.

financieel-bestuurlijke verhoudingen uitgaat. Het structuurbeleid werkt immers in een dergelijke opzet altijd horizontaal uit, ook bij de twee niet-horizontale doelstellingen²⁵.

Europese oriëntatie van decentrale overheden

Participatie van decentrale overheden kan plaatsvinden in verschillende vormen²⁶:

1. op de hoogte zijn van relevante EU-wet- en regelgeving, zowel met het oog op het incorporeren daarvan in eigen regelgeving en beleid, als met het oog op de handhaving van regelgeving;
2. het verkrijgen van EU-subsidies;
3. actieve participatie in transnationale netwerken van decentrale overheidsorganisaties;
4. daadwerkelijk invloed uitoefenen op EU-besluitvorming.

Decentrale overheden die aan deze vier kenmerken voldoen zijn ‘fully Europeanised’²⁷.

Er is geen systematisch vergelijkend onderzoek verricht naar de mate waarin decentrale overheden in lidstaten voldoen aan deze kenmerken. Het meeste onderzoek is verricht binnen het Verenigd Koninkrijk, waaruit een positiever beeld naar voren komt dan uit vergelijkbaar onderzoek naar Nederlandse decentrale overheden²⁸. Britse decentrale overheden zijn goed geïnformeerd (uit meerder onderzoek blijkt dat driekwart van de decentrale overheden zich goed vertrouwd acht met EU-wet- en regelgeving) en maken volop gebruik van middelen uit structuurfondsen. De helft participeert in transnationale netwerken, en een kwart acht zich in staat EU-beleid te beïnvloeden.²⁹ De achtergrond van deze Europese oriëntatie van Britse decentrale overheden is wellicht dat in het Verenigd Koninkrijk decentralisatievraagstukken altijd sterk verweven zijn geweest met (partij-)politieke tegenstellingen. Gedurende een lange periode werd de centrale overheid gedomineerd door

²⁵ Doelstelling 1 (bevorderen van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand) en doelstelling 2 (ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van in structurele problemen verkerende zones). Onder horizontaal verstaan we hier dat er geen nader onderscheid wordt gemaakt binnen een lidstaat tussen regio's die wel en regio's die niet in aanmerking komen voor steun.

²⁶ Dit staat wel bekend als de Europese participatieladder, geïntroduceerd door P. John, *The Europeanisation of British Local Government: New Management Strategies*, Luton: Local Government Management Board, 1994.

²⁷ De term Europaproof, die in dit verband ook wel wordt gehanteerd, heeft vooral betrekking op de eerste twee vormen van participatie.

²⁸ Hoetjes c.s., op.cit..

²⁹ S. Martin en G. Pearce, “Differentiated Multi-level Governance: The Responses of British Sub-national Governments to European Integration”, in: *Regional & Federal Studies*, vol. 9 (1999), p. 32-52.

de Conservatieven, en werd er nauwelijks ruimte geboden aan decentrale overheden, als gevolg waarvan (Labour-geleide) decentrale overheden zich sterk op Europa gingen richten.

Financieel belang EU-structuurgelden op decentraal niveau

De impact van Europese integratie zal uiteraard ook sterk afhangen van het financieel belang van EU-subsidies voor decentrale overheden. Van de drie eerder genoemde beleidsterreinen (en bijbehorende subsidiestromen) is voor decentrale overheden vooral het structuurbeleid relevant. Tabel 3 laat voor de 'oude' vijftien EU-lidstaten zien hoe de door de lidstaat in 2002 ontvangen middelen uit het structuurbeleid zich verhouden tot het totaal aan overheidsuitgaven op subnationaal niveau. Dat is een vrij grove maat voor het financieel belang dat decentrale overheden bij de EU hebben, maar gezien de beschikbaarheid van data het best haalbare.

Tabel 3: Overheidsuitgaven op subnationaal niveau als % BBP; middelen uit structuurbeleid, gerelateerd aan (absolute) hoogte overheidsuitgaven op subnationaal niveau (2002), per EU-lidstaat

	Subnationale overheidsuitgaven (in % BBP)	Structuurmiddelen betreffende lidstaat in relatie tot (absolute) hoogte subnationale overheidsuitgaven
België	16,6%	1%
Denemarken	31,8%	<1%
Duitsland	17,0%	1%
Finland	17,0%	1%
Frankrijk	9,9%	1%
Griekenland	2,4%	58%
Ierland	8,2%	8%
Italië	14,2%	1%
Luxemburg	4,9%	1%
Nederland	15,9%	<1%
Oostenrijk	14,5%	1%
Portugal	5,7%	43%
Spanje	13,0%	10%
Verenigd Koninkrijk	10,9%	1%
Zweden	24,8%	<1%

Eigen berekeningen gebaseerd op:

- *OECD Economic Outlook No. 74 (December 2003)*
- *Eurostat Quarterly national accounts ESA, 2002*
- *EU-trendrapport 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29.430, nrs. 1-2, tabel 10*

Uit tabel 3 valt op te maken dat in het merendeel van de EU-lidstaten het financieel belang van structuurmiddelen op subnationaal niveau uiterst beperkt is. De vier cohesielanden³⁰ (Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland) wijken – uiteraard – van dat algemene beeld af.

Nederland is overigens de EU-lidstaat waarin de structuurmiddelen in vergelijking met de subnationale overheidsuitgaven veruit het minst van omvang zijn: tegenover iedere € 1.250 die er op decentraal niveau door overheden wordt uitgegeven, staat op dit moment € 1 aan EU-structuurgeld.

Daarbij moet wel opgemerkt worden dat in tabel 3 gebruik is gemaakt van de feitelijke betalingen zoals die in 2002 door de EU zijn gedaan. Bekend is dat er tussen lidstaten grote verschillen optreden in bestedingsgraad (het werkelijke beroep op middelen in relatie tot hetgeen beschikbaar is). Enige onderbesteding is in het structuurbeleid gebruikelijk, maar Nederland kent van alle EU-lidstaten veruit de laagste bestedingsgraad³¹. In beginsel is op jaarbasis voor ons land ca. € 350 miljoen beschikbaar, in 2002 werd voor slechts € 55 miljoen aan betalingen gedaan.

Dé reden die wordt aangevoerd voor de huidige onderbesteding is de toegenomen beheers- en controlelast in de uitvoering van het structuurbeleid. Toegang tot structuurmiddelen is nooit ‘goedkoop’ geweest, gezien de noodzaak tot co-financiering, en de noodzaak tot het voeren van meerdere financiële administraties, maar als gevolg van de ESF-‘affaire’ en het voeren van een strikter financieel management binnen de EU in het algemeen (ingezet door de Commissie-Prodi) valt de afweging wel/niet meedoen steeds vaker uit in niet-meedoen.

Aard en omvang decentrale belastinggebieden

Een laatste fact die van belang kan zijn voor de mate waarin de overheidsfinanciën op decentraal niveau zich als gevolg van Europese integratie wijzigen, is de aard en omvang van decentrale belastinggebieden. Zoals eerder aangegeven, betreft de harmonisatiewetgeving in EU-verband vooral de omzetbelasting en de accijnzen. Hoe meer decentrale overheden voor hun belastingheffing gebruik maken van deze belastingsoorten, hoe meer de invloed van de EU zich zal hebben doen voelen. De meeste EU-landen hebben echter geen grote plaats ingeruimd voor dergelijke belastingen, met uitzondering van de drie federale EU-staten (Duitsland, Oostenrijk, België). In die landen wordt veelal een systeem van belastingdelen gehanteerd, waarbij de centrale overheid er voor zorgt dat de inrichting van de grondslag van de betreffende belastingen in overeenstemming is met de relevante EU-richtlijnen.

³⁰ Dit zijn de landen die op grond van hun relatief geringe nationaal inkomen (BBP per capita minder dan 90% van het EU-gemiddelde) middelen (hebben) ontvangen uit het Cohesiefonds.

³¹ Ter indicatie: Ierland had eind 2002 al ruim 30% van de voor 2000-2006 toegewezen middelen besteed, Nederland slechts 8,4% (EU-trendrapport 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29430, nrs. 1-2, p. 73).

De meest populaire decentrale belasting in EU-lidstaten wordt gevormd door de onroerende-zaakbelastingen (property taxes). Deze belastingsoort is echter geen onderwerp van EU-harmonisatie vanwege het ontbreken van een directe relatie tussen deze belasting en het functioneren van de interne markt. Ook belastingen op ondernemingswinsten maken nogal eens onderdeel uit van belastinggebieden van decentrale overheden in EU-lidstaten. In beginsel vallen deze belastingen onder de Code of Conduct ter bestrijding van schadelijke belastingcompetitie. In de inventarisatie die in 1999 op grond van deze Code of Conduct is gemaakt (door de zogenaamde Primarolo-groep) zijn enkele fiscale faciliteiten die door regionale overheden in het leven waren geroepen (met name het instellen van belastingvrije zones) als schadelijk aangemerkt.

4. Europese integratie en de Nederlandse financiële verhoudingen

Algemeen

Wat kan er nu gezegd worden over de invloed van Europese integratie op de Nederlandse verhoudingen?

Europese eenwording heeft in Nederland geen grote invloed gehad op de bestuurlijke inrichting. In tegenstelling tot sommige andere EU-lidstaten heeft zich geen regionale bestuurslaag ontwikkeld, hoogstwaarschijnlijk omdat in een klein land als Nederland het bovenlokale en het regionale niveau al vlug samenvallen. Het is overigens zeker niet ondenkbaar dat Europese integratie de positie van provincies in Nederland heeft versterkt. Een voorbeeld vormt de regionalisering van het innovatie- en technologiebeleid, ingezet door de EU en in ons land opgepikt door de provincies, daar waar de nationale overheid in ons land nog lang niet toe was aan decentralisatie op dit terrein³².

Opmerkelijk is verder dat uit divers onderzoek (zie ook het SGBO/Cebeerapport) blijkt dat decentrale overheden in ons land onvoldoende op de hoogte zijn van Europese wet- en regelgeving en onvoldoende 'Europa-proof' zijn. Tot op heden lijkt Europese integratie voor een belangrijk deel voorbij te zijn gegaan aan de decentrale overheden. In hoeverre spoort dat met de daadwerkelijke invloed van de EU op decentrale overheden? Hieronder behandelen we achtereenvolgens de harmonisatiewetgeving, de open beleidscoördinatie en het structuurbeleid.

Net als in andere lidstaten is de directe invloed van *harmonisatiewetgeving* gering. De gemeentelijke en provinciale belastinggebieden maken geen gebruik van belastingen die in EU-verband onderwerp van harmonisatie vormen. Ook van allerlei andere harmonisatiewetgeving gaat in de Nederlandse verhoudingen geen directe werking uit, aangezien die wetgeving eerst moet worden omgezet

³² Zie uitgebreider: Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (commissie-Boorsma), *Financiële slagkracht van de provincies*, Den Haag: IPO, februari 2002, p. 17.

door de rijksoverheid (zie hierover uitgebreider het SGBO/Cebeon-rapport). Dat neemt niet weg dat voor de (financiën van) decentrale overheden delen van die – omgezette – wetgeving van groot belang kunnen zijn, en het lijkt er op dat steeds meer decentrale overheden zich dat realiseren. Regelgeving op het gebied van staatssteun en aanbesteding vormt een bekend voorbeeld. Het BTW-compensatiefonds kent eveneens een duidelijke EU-achtergrond. De EU-richtlijnen op het terrein van de omzetbelasting schrijven voor dat er een onderscheid gemaakt dient te worden in belaste ondernemersprestaties, vrijgestelde ondernemersprestaties en niet-ondernemersprestaties, en dat die verschillende prestaties op verschillende wijze behandeld dienen te worden. De negatieve gevolgen van dat stelsel (verstoring van de keuze tussen uitbesteden en zelf doen) kunnen niet eenzijdig door Nederland via belastingwetgeving worden aangepakt, waardoor Nederland – en enkele andere EU-lidstaten – zich genoodzaakt hebben gezien tot BTW-compensatie. In het verlengde hiervan ligt de striktere scheiding tussen markt en overheid (Cohen), waarmee Nederland op dit moment even pas op de plaats heeft gemaakt. Ook die discussie is ingegeven door ontwikkelingen op EU-niveau ten aanzien van mededinging.

Ook voor de *open methode van beleidscoördinatie* geldt dat de invloed slechts indirect is. In de vorige paragraaf werd gewezen op de invloed van het Stabiliteits- en Groeipact op de informatievoorziening over tekortontwikkeling tussen decentrale overheden en het rijk. Verwacht mag worden dat hoe meer de open methode om zich heen grijpt, hoe zwaarder de informatiedruk op lidstaten zal worden, en ook op het decentraal niveau. De daaruit voortvloeiende informatieverplichtingen voor decentrale overheden (en de wijze waarop de kosten daarvan worden gedekt) zouden onderwerp van nader onderzoek kunnen vormen.

Van het gemeenschappelijk EU-beleid is vooral het *structuurbeleid* voor de Nederlandse financiële verhoudingen van belang. Voor het garantiendeel van het landbouwbeleid (dat via de betaalorganen naar landbouwbedrijven vloeit), en voor het interne beleid (R&D-subsidies aan bedrijven en onderzoeksinstellingen, onderwijssubsidies naar onderwijsinstellingen) geldt dat de financiële stromen uiteraard ergens zullen neerslaan, maar dat het effect daarvan (in termen van werkgelegenheid, bevolkingssamenstelling) zal worden ‘opgepikt’ door de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds en/of provinciefonds. Een voorbeeld: als er geen EU-inkomenssteun zou zijn voor boeren, zouden er in plattelandsgemeenten meer uitkerings- en bijstandsontvangers zijn. Vanuit de centrale vraag van deze bijdrage (in hoeverre doorkruist de EU de Nederlandse financiële verhoudingen?) is echter vooral de vraag van belang of er financiële stromen zijn die rechtstreeks bij decentrale overheden terecht komen. Dergelijke stromen vinden we vrijwel uitsluitend in het structuurbeleid.

Ontbrekend inzicht in EU-geldstromen

Door de sterk versplinterde beheers- en betalingsstructuur is er echter in

ons land nauwelijks zicht op welke decentrale overheid welke bedragen uit de EU-structuurfondsen ontvangt. We weten wel dat op dit moment de EU-betalingen op grond van het structuurbeleid die neerslaan in Nederland jaarlijks tussen de € 55 en € 100 miljoen bedragen, en dat er in vergelijking tot hetgeen beschikbaar is, sprake is van aanzienlijke onderbesteding. We weten ook dat in de voorgaande periode (1994-1999) er jaarlijks aanzienlijk meer door Nederland aan structuurgelden werd ontvangen (zo'n € 450 miljoen per jaar). Het verschil wordt verklaard door toename van onderbesteding, maar vooral door inhoudelijke wijzigingen in het structuurbeleid zelf (Agenda 2000) waardoor Nederland voor minder steun in aanmerking komt. Wat we ook nog weten is dat in het structuurbeleid gewerkt wordt met co-financiering en dat de financiële impact van het structuurbeleid niet alleen wordt uitgemaakt door de EU-betalingen, maar ook door het beroep dat er op eigen middelen moet worden gedaan.

Het Financieel overzicht gemeenten 2003 (het eerste product van het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding Rijk-gemeenten, Plavat) biedt op dit moment geen inzicht in de omvang en spreiding van Europese geldstromen, en hetzelfde geldt voor het Overzicht Specifieke Uitkeringen (OSU). Aangegeven wordt dat op dit terrein slechts beperkt vorderingen zijn geboekt³³. In het Financieel Overzicht wordt verder melding gemaakt van de mogelijkheid dat de Wet Toezicht Europese subsidies (Wet TES) kan bijdragen aan het verstrekken van een goed inzicht. Het is echter zeer de vraag of de Wet TES die rol kan vervullen. Bij de uitvoering van de Wet TES is bepaald dat indien een subsidie rechtstreeks door de EU verstrekt wordt aan een decentraal bestuursorgaan en er geen verplichting voor de Staat bestaat tot beheer, controle of toezicht, de subsidie niet valt onder de reikwijdte van de Wet TES en dus niet gemeld hoeft te worden. Het uiteindelijke doel van de meldingen/rapportages is dat de beleidsverantwoordelijke departementen inzicht hebben in EU-subsidies op de beleidsterreinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De Wet TES heeft dus een dermate beperkte invulling gekregen dat op grond daarvan geen inzicht ontstaat in het geheel aan EU-geldstromen. Tabel 4 laat zien dat de 'TES'-geldstromen slechts € 23 miljoen omvatten, waarvan een zeer gering deel bij decentrale overheden neerslaat.

Tabel 4: Overzicht TES-gelden naar aard ontvanger

Ontvanger	Rapportage najaar 2003 (meldingsperiode mei-december 2002)
Organisatie met nationaal karakter	€ 17,31 mln
Decentrale overheid, of onderdeel daarvan	€ 5,44 mln
Totaal	€ 22,75 mln

Bron: EU-trendrapport 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29.430, nrs. 1-2, bijlage 3

³³ Hetzelfde geldt m.m. voor het Financieel overzicht provincies 2003.

Incorporeren van EU-geldstromen in de verdeelmaatstaven?

De vraag is of de mate waarin op dit moment door Nederlandse decentrale overheden gebruik wordt gemaakt van EU-structuurmiddelen, de discussie rechtvaardigt op welke wijze EU-geldstromen zouden moeten worden verwerkt in de verdeelsystematiek binnen de Nederlandse financiële verhoudingen (uitgaande van het in brede kring onderschreven streven naar het derde aspiratieniveau van Goedhart). Voor een dergelijke verwerking zijn diverse mogelijkheden geopperd³⁴. EU-geldstromen zouden kunnen worden opgevat als extra inkomsten (en zouden dan mede bepalend zijn voor de inkomstencapaciteit), ze kunnen worden opgevat als kostenbesparende elementen (en dus aan de uitgavenkant als negatief element meetellen) en ze kunnen worden opgevat als kostenverhogende elementen, omdat er bij deze geldstromen sprake is van additionaliteit (nieuwe projecten) en co-financiering. In al die gevallen is het bovendien de vraag of er gekeken moet worden naar potentiële geldstromen of naar feitelijke geldstromen.

In totaal hebben gemeenten en provincies samen op dit moment bijna € 40 miljard aan inkomsten, waar uitgaven tegenover staan. Zelfs indien door Nederland volledig gebruik zou worden gemaakt van de aan ons land toegewezen structuurmiddelen dan hebben we het over een bedrag (€ 350 miljoen per jaar) dat daarbij in het niet valt. Als we daarbij de onderbesteding in ogenschouw nemen én het feit dat slechts een deel van de middelen bij decentrale overheden terecht komt én we ons realiseren dat naar alle waarschijnlijkheid vanaf 2007 er eerder minder structuurmiddelen beschikbaar zullen komen dan meer³⁵, dan lijkt het vraagstuk hoe in de Nederlandse financiële verhoudingen om te gaan met EU-middelen nauwelijks relevant. Dat die discussie toch gevoerd wordt, lijkt vooral te zijn ingegeven door het feit dat EU-structuurgelden in Nederland in de periode 1994-1999 nogal eenzijdig zijn neergeslagen, namelijk vooral bij de provincie Flevoland, bij enkele regio's binnen andere provincies (bijvoorbeeld Twente), en bij enkele grotere gemeenten voor wie het bezwaar van onvoldoende kennis van zaken blijkbaar niet opgaat.³⁶

Het karakter van de EU-steun (met name de noodzaak tot co-financiering) zal daartoe eveneens hebben bijgedragen. Co-financiering werkt zonder meer

³⁴ P. Bordewijk (2002), op. cit.: P.J.M. Wilms, *Mythes en misverstanden in de financiële verhoudingen*, Den Haag: APE/Rfv, september 2002.

³⁵ In het voorstel van de Europese Commissie voor 2007-2013 (februari 2004) is ca. € 2 miljard beschikbaar aan structuurmiddelen voor ons land (tegen ca. € 2,5 miljard in de periode 2000-2006), maar het is zeer de vraag of dit voorstel het redt, gelet op de opstelling van netto-betalers als Nederland en gelet op het feit dat de besluitvorming over het Financiële Meerjarenkader voor 2007-2013 plaatsvindt in een uitgebreide EU. Verwacht mag worden dat de nieuwe lidstaten niet zonder meer akkoord gaan met handhaving van de aanspraken van de 'oude' vijftien lidstaten.

³⁶ Zie voor gedetailleerde informatie over deze periode EU-trendrapport 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29430, nrs. 1-2, bijlage 4.

verstorend op te maken keuzes³⁷, maar ook dat moet gerelativeerd worden. Ook specifieke uitkeringen waarbij géén gebruik wordt gemaakt van co-financiering zijn verstorend, alleen een algemene uitkering brengt geen welvaartsverlies met zich mee. En ook dan is het de vraag hoe de uitkeringsverstrekende overheidslaag aan middelen is gekomen (via verstorende belastingheffing of niet?). De enige financiële verhoudingen die géén verstoring geven zijn lump sum belastingen, die als algemene uitkering worden doorgegeven. Dat is heel efficiënt, maar de nadelen (onrechtvaardigheid, gebrekkige beleidseffectiviteit) zijn evident.

Grensoverschrijdende samenwerking en grenseffecten

In de voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan voor het Financieel Meerjarenkader voor de EU voor 2007-2013 is voor wat het structuurbeleid – in lijn met het Derde Cohesierapport – inhoudelijk gekozen voor meer nadruk op grensoverschrijdende projecten, op grotestedenbeleid en op de wisselwerking tussen de stad en haar omgeving.

In de Nederlandse financiële verhoudingen, en in de verdeelsystematiek, spelen grensoverschrijdende samenwerking en grenseffecten nauwelijks een rol. Dat is opvallend aangezien het wegvallen van grenzen (eerder aangeduid als de kern van de Europese integratie) niet alle Nederlandse decentrale overheden in gelijke mate raakt. Het is goed daarbij een onderscheid te maken naar grensoverschrijdende samenwerking en grenseffecten.

Bij grensoverschrijdende samenwerking werken Nederlandse decentrale overheden (met name binnen Euregio's) samen met andere partijen om op zeer concrete terreinen (grensarbeid, aansluiting van opleidingsprogramma's, justitiële samenwerking en dergelijke) nader invulling te geven aan markt-integratie. De uitgaven die ze daarvoor doen zijn voor de verdeelmaatstaven niet relevant, net zo goed als het voor de verdeelmaatstaven niet relevant is van welke andersoortige niet-grensoverschrijdende gemeenschappelijke regelingen decentrale overheden deel uitmaken.

Daarnaast zijn er grenseffecten: van de voorzieningen die decentrale overheden in grensstreken bieden wordt ook gebruik gemaakt door inwoners uit Duitsland of België. Die grenseffecten worden evenmin meegenomen in de verdeelmaat-

³⁷ De enige setting waarin co-financiering wel als efficiënt kan worden opgevat is als het de bekostiging betreft van een 'common resource' waarvoor betrokken partijen een zogenaamde Lindahl-prijs betalen. Het voorbeeld dat Bordewijk (2002, op.cit.) noemt van een rijksweg die zowel een lokale functie als ringweg heeft als onderdeel uitmaakt van het landelijk wegennetwerk, is als zodanig op te vatten.

³⁸ Eerder onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen uit 1995 laat zien dat het saldo van de twee effecten beperkt is (en niet noodzakelijkerwijs negatief hoeft te zijn voor Nederlandse gemeenten). Zie "Advies herziening gemeentefonds", 19 januari 1995, bijlage 2-D. Het weinige overige onderzoek dat gedaan is naar grenseffecten richt zich op 'cross-border-shopping' als gevolg van verschillen in belastinghoogte bij omzetbelasting, accijnzen en/of brandstofheffingen.

staven. In de huidige verdeelsystematiek wordt een eventuele centrumfunctie ‘over de grens heen’ niet gehonoreerd. De aanzuigende werking van een grensgemeente en de wegzuigende werking van overheden aan de andere kant van de grens worden geacht elkaar op te heffen. Of dat zo is, zou aan – beide kanten van de grens – nader onderzocht moeten worden³⁸, waarbij we ons moeten realiseren dat met name de laatste jaren grensoverschrijdend werken, wonen en schoolgaan een grote vlucht genomen heeft. Dat het belang van dergelijke effecten in de toekomst zal toenemen, is geen wilde veronderstelling. Wellicht dat met die ontwikkelingen er ook druk gaat ontstaan op de hoogte van lokale lasten en de samenstelling van decentrale belastinggebieden.

Bij de invoering van de huidige Financiële-verhoudingswet (Fvw) hebben verschillende grensgemeenten gewezen op de negatieve effecten als gevolg van grensligging, zonder dat dat effect heeft gesorteerd. Idealiter zou dit soort effecten in EU-verband moeten worden meegenomen. Het betreft immers ruimtelijke spill-overs tussen lidstaten, die ook op nationaal niveau (gezondheidszorg, hoger onderwijs) in belang toenemen. Op dit moment zijn er geen compensatieregelingen (bijvoorbeeld in de vorm van clearing houses) voor deze problematiek.

5.

Conclusies

In hoeverre doorkruist de EU de Nederlandse financiële verhoudingen en wat zijn de implicaties van een eventuele verstoring? Het antwoord op deze vraag is dat er eigenlijk nauwelijks sprake is van een dergelijke doorkruising. Daarvoor is het financiële belang van decentrale overheden bij EU-middelen te gering. In de toekomst valt niet te verwachten dat daarin veel wijziging komt; Nederland zal eerder minder dan meer middelen vanuit Brussel toebedeeld krijgen.

De EU dringt op andere wijzen wel degelijk door tot op decentraal niveau, via uiteenlopende wet- en regelgeving en via open beleidscoördinatie. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de mate waarin Nederlandse decentrale overheden deskundigheid en vaardigheden bezitten op EU-terrein. Verder is op dit moment onduidelijk welke invloed de open methode van beleidscoördinatie heeft op met name de informatielast van decentrale overheid richting rijk. Tot slot wordt aandacht gevraagd voor het toenemend belang van grenseffecten, en voor de vraag op welk niveau (Nederland, Europa) daarmee moet worden omgegaan.

Rfz

Deel III

**Beschouwingen bij de sanering
van specifieke uitkeringen**



1. Inleiding

Eén van de actielijnen uit het actieprogramma Andere Overheid is gewijd aan het vernieuwen van de relaties van de rijksoverheid met provincies en gemeenten. Het saneren van specifieke uitkeringen is één van de drie genoemde actiepunten. Daartoe is een stuurgroep onder leiding van mr. drs. L.C. Brinkman ingesteld.

Specifieke uitkeringen staan daarmee opnieuw in de belangstelling. Het onderwerp sanering van specifieke uitkeringen staat ook op het werkprogramma 2004 van de Raad. Met het oog hierop is de visie van de Raad op specifieke uitkeringen zoals die in verschillende adviezen in de afgelopen jaren is neergeslagen naast die van het 'Beoordelingskader Doorlichting Specifieke Uitkeringen' dat de commissie Brinkman heeft opgesteld, neergelegd.¹ Doelstelling is het formuleren van een aanzet voor een later door de Raad uit te brengen advies.

Hoofdstuk 2 gaat kort in op het actieprogramma Andere Overheid. Hoofdstuk 3 geeft kort de voorgeschiedenis van het saneren van specifieke uitkeringen weer. In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten van het beoordelingskader tegen het licht gehouden. Tot slot volgt een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

2. Het actieprogramma Andere Overheid

In het actieprogramma Andere Overheid geeft het kabinet aan langs welke lijnen de overheid gemoderniseerd moet worden. Het vergroten van de effectiviteit, de slagkracht en het 'luisterend' vermogen staan daarbij centraal. Het leidt tot een herschikking van taken tussen *civil society* en de overheid, beleidsbeëindiging of vereenvoudiging, een kleinere en eenvoudiger organisatie van de overheid, minder regels en een afnemende overheidsbemoediging. Bij de overgebleven taken dient de overheid haar prestaties op te voeren.

Er worden hierbij vier actielijnen onderscheiden;

1. de overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren;
2. de overheid gaat minder en anders regelen;
3. de rijksoverheid gaat zich zelf beter organiseren.
4. de rijksoverheid gaat haar relaties met provincies en gemeenten vernieuwen.

Bij het vernieuwen van de relaties van de rijksoverheid met provincies en gemeenten is naast ketenregie en prestatievergelijkingen², het saneren van

¹ *Beoordelingskader Doorlichting Specifieke Uitkeringen*, van 4 maart 2004.

² Zie in dit verband ook het advies van de Raad oor het openbaar bestuur, *Presteren door leren; benchmarken in het binnenlands bestuur*, oktober 2002.

specifieke uitkeringen één van de actielijnen. Het saneren van specifieke uitkeringen moet een bijdrage leveren aan een slagvaardiger overheid en het terugdringen van de bureaucratielasten.³

Het actieprogramma benadrukt de rol die decentrale overheden leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het stelt daarbij als uitgangspunt dat de decentrale overheden de ruimte moeten krijgen om maatwerk te leveren. Geconstateerd wordt dat steeds onduidelijker is geworden welke overheid wat doet en wie waarop aanspreekbaar is:

“Het financiële instrumentarium van het rijk wordt daarom doorgelicht en ‘bij de tijd gebracht’. Het kabinet kiest daarmee voor het vergroten van de beleidsvrijheid en het verminderen van regel- en verantwoordingsdruk bij decentrale overheden door de bestuurlijke en daaruit voortvloeiende financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten te verhelfteren en te vereenvoudigen.”⁴

Het kabinet geeft aan dat als er geen politiek-beleidsmatige reden is om zelf te sturen de geldstroom kan worden overgeheveld naar het provincie- of gemeentefonds. Een bundeling van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen is een tweede optie. Dit alles met doel het terugdringen van de administratieve lasten.

Er worden drie stappen voorgesteld:

1. er wordt een beoordelingskader ontwikkeld en toegepast op de bestaande specifieke uitkeringen;
2. de definitieve toetsing vindt in nauw overleg met de vakdepartementen resulterend in een door de Ministerraad goed te keuren herijkingslijst van specifieke uitkeringen, waaruit blijkt welke specifieke uitkeringen:
 - kunnen worden opgeheven;
 - overgeheveld kunnen worden naar het gemeentefonds / provinciefonds;
 - gebundeld kunnen worden tot brede doeluitkeringen;
 - gehandhaafd kunnen worden als specifieke uitkering.
3. Door de departementen wordt invulling gegeven aan het herijkingsplan zoals goedgekeurd door de Ministerraad. De vakdepartementen zorgen voor de concrete uitwerking van de voorstellen in wet- en regelgeving.⁵

Op dit moment is het beoordelingskader zoals genoemd onder 1 afgerond. Het beoordelingskader is ter kennisneming aan de Ministerraad gestuurd.

³ TK 2003-2004, 29 362, nr. 1.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

3.

Achtergronden en voorgeschiedenis van het saneren van specifieke uitkeringen

Het aantal specifieke uitkeringen is gestaag gegroeid tot begin jaren tachtig. Met de decentralisatienota uit oktober 1980 wijzigt zich de visie op specifieke uitkeringen. De nadelen van specifieke uitkeringen worden duidelijker. In zijn advies “Heiligt het doel alle specifieke uitkeringen” heeft de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) destijds een uitwerking gegeven aan die andere visie op specifieke uitkeringen. In de Financiële Verhoudingswet 1984 werden allerlei inhoudelijke en procedurele drempels opgenomen voor nieuwe specifieke uitkeringen. In de memorie van toelichting werd de voorkeursvolgorde in de bekostigingsbronnen opgenomen. Tevens werd aangegeven onder welke voorwaarde specifieke uitkeringen aanvaardbaar zijn. Met kleine wijzigingen zijn deze uitgangspunten overgenomen in de huidige Fvw.

Daarnaast werd in een bijlage bij de wet tot herziening van het gemeente- en provinciefonds de eerste aanzet gegeven tot een daadwerkelijke sanering van de toen bestaande specifieke uitkeringen. Met zogeheten Decentralisatie-Impuls begin jaren negentig onder het derde kabinet Lubbers werd de sanering ingezet als middel tot bezuinigingen. De sanering is in kwantitatief opzicht een groot succes. Het aantal specifieke uitkeringen daalde van ruim 500 begin jaren tachtig tot 150 in 2003. Dit is overigens het saldo van nieuwe en vervallen uitkeringen. Met daarbij de aantekening dat vooral de laatste 5 jaar er juist weer sprake was van enige groei in het aantal nieuwe specifieke uitkeringen. De oorzaken van vervallen specifieke uitkeringen zijn: overheveling naar gemeente- of provinciefonds, samenbundeling, stopzetting van beleid, het verleggen van geldstromen enz. Samenbundeling van geldstromen tot brede doeluitkeringen leidt tot vergroting van de bestedingsvrijheid. In een aantal gevallen was echter sprake van een optische bundeling. De achterliggende regelgeving en daarbij behorende verantwoordingslasten bleven bestaan.

In 1994 startte de commissie *single audit* (de commissie Griffioen) een onderzoek naar de mogelijkheden tot terugdringing van de beheerskosten van specifieke uitkeringen in het bijzonder de kosten die samenhangen met de controle en verantwoording. Duidelijk werd dat specifieke uitkeringen leiden tot een grote stroom van controle- verantwoordings- en informatieverplichtingen tussen het Rijk en de decentrale overheden. De werkgroep Pennekamp bevestigde deze constatering. De beide commissies stellen dat de kern van het probleem ligt bij de regelgeving van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen en de daarbij behorende bekostigingswijze. In 1998 startte een ambtelijke visitatiecommissie onder leiding van de toenmalig plaatsvervangend directeur generaal openbaar bestuur, de heer Schouten, met een systematische toetsing van alle specifieke uitkeringen aan de samenhang tussen doelstellingen, de gevraagde verantwoordelijkheidsinformatie en de gewenste beleidsinformatie. In 2001 is dit onderzoek afgrond.

In 2000 heeft de Raad uitgebreid stilgestaan bij de plaats van specifieke uitkeringen binnen de financiële verhoudingen, het overzicht specifiek uitkeringen en de afbakening van het begrip specifieke uitkeringen⁶. Daarnaast heeft de Raad in tal van adviezen over verschillende aspecten van specifieke uitkeringen zijn oordeel gegeven. In zijn jaarrapport 2002 heeft de Raad zich uitgesproken over de risico's van co-financiering. Ook in zijn advies over de financiële systematiek voor het grotestedenbeleid heeft de Raad uitspraken gedaan over brede doeluitkeringen in relatie met prestatie-afspraken.⁷

4.

Het beoordelingskader

In het beoordelingskader worden drie stappen in het proces van doorlichting van specifieke uitkeringen onderscheiden

1. *beoordeling van het bestuurlijke arrangement 'achter' de huidige specifiek uitkeringen;*
2. *aanpassing van het financieel arrangement;*
3. *vereenvoudiging van het informatiearrangement.*

Het beoordelingskader bouwt hiermee duidelijk voort op de commissies Griffioen, Pennekamp en Schouten. Een ontvullende constatering is wel dat ondanks het werk van deze commissies de sanering van specifieke uitkeringen nog steeds, of moeten we zeggen weer, een actiepunt vormt.

Het bestuurlijke arrangement

Vertrekpunt voor de huidige doorlichting van specifieke uitkeringen is de kabinetsvisie Andere Overheid. De kern hiervan is dat de overheid slagvaardiger moet opereren en decentrale overheden meer ruimte moeten krijgen voor het leveren van maatwerk. Aangrijpingspunt voor het saneren van specifieke uitkeringen dienen de bestuurlijke verhoudingen te zijn. Het gaat daarbij om de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

“Dit kan leiden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en decentrale overheden, beleidsbeëindiging, minder regels en een afnemende overheidsbemoeienis.”⁸

De Raad stelt vast dat de sanering van specifieke uitkeringen niet het startpunt is van die Andere Overheid maar eerder het sluitstuk.

De herdefiniëring van de rol van de overheid heeft gevolgen voor de sturingsprementies van de rijksoverheid. In het beoordelingskader wordt gepleit voor

⁶ *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*, Rfv december 2000

⁷ *Advies over de financiële systematiek GSB, aan de minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, van 20 november 2003, Rfv2003085922.*

⁸ *Beoordelingskader Doorlichting Specifieke Uitkeringen*, van 4 maart 2004, p. 1.

het beperken van sturing en gedetailleerde regelgeving maar tegelijkertijd ook voor het waarborgen dat de voorzieningen totstandkomen. Hier geldt echter het adagium ‘wie het beleid bepaalt, betaalt’ of ‘wie betaalt, kan bepalen’. Naarmate de rijksoverheid sterkere waarborgen wil dat voorzieningen totstandkomen moet zij ook zorgdragen voor de daarvoor benodigde middelen.

Nadrukkelijk wordt erkend dat:

“er situaties te bedenken zijn waarbij de rijksoverheid geen eindverantwoordelijkheid meer draagt voor het beleidsterrein, maar dit volledig (inclusief het budget) overdraagt aan gemeenten en/of provincies (decentralisatie). Zo ontstaat er meer ruimte voor medeoverheden, en zullen efficiëncywinsten geboekt kunnen worden, onder meer door lagere beheerslasten.”⁹

Hiermee is duidelijk dat achter de sanering van specifieke uitkeringen ook een bezuinigingsmotief schuil gaat. Er lijkt een algemene trend te constateren dat in tijden van economische welvaart het aantal specifieke uitkeringen stijgt en in tijden dat de rijksoverheid de broekriem moet aanhalen de pleidooien voor sanering van specifieke uitkeringen gehoor vinden. Dit gegeven wordt ondersteund door een globale analyse op basis van het Overzicht Specifieke Uitkeringen vanaf 1982. In de Decentralisatie-Impuls kwam dit ook duidelijk tot uitdrukking door decentralisatie direct te koppelen aan een efficiëntiekorting. Door vermindering van regelgeving, en het feit dat decentrale overheden dichter bij de burger staan, zouden efficiëncyvoordelen behaald kunnen worden.

Het voorbeeld van de onderwijshuisvesting uit het beoordelingskader illustreert de soms tegenstrijdige uitgangspunten. Enerzijds wordt namelijk vastgesteld dat de decentralisatie van de onderwijshuisvesting de gemeenten in de gelegenheid stelt om doelmatiger met de middelen om te gaan. Het succes van de operatie wordt echter afgemeten aan het feit dat gemeenten nog steeds evenveel aan onderwijshuisvesting uitgeven. Er wordt louter beoordeeld in termen van input.

Zoals eerder vastgesteld is deze koppeling een *mixed blessing* geweest. Enerzijds heeft zij geleid tot een aanmerkelijke vergroting van met name het gemeentelijke domein en de afname van regulering, toezicht en verantwoordingsplichten. Anderzijds echter heeft de koppeling de decentralisatie ook geen goed gedaan. De overwegingen die aan decentralisatie ten grondslag liggen, zoals democratische legitimatie, responsiviteit en integratie van beleid zijn belangrijke waarden. Om dit te kunnen waarmaken, is voortzetting van decentralisatie noodzakelijk. Dit is alleen al het geval omdat centralisatie ‘vanzelf’ optreedt, maar decentralisatie doelbewuste bevordering behoeft.¹⁰

⁹ *Beoordelingskader Doorlichting Specifieke Uitkeringen*, van 4 maart 2004.

¹⁰ *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie*, Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, september 2000.

Uitgangspunt voor een daadwerkelijke sanering van specifieke uitkeringen vormen de bestuurlijke verhoudingen. Dit kan niet genoeg worden beklemtoond. Een traditionele aanpak van de saneringsmogelijkheden door per specifieke uitkering te bezien of er sprake kan zijn van overheveling dan wel bundeling zal weinig opleveren zo is de verwachting.

Op basis van het Overzicht specifieke Uitkeringen 2003 is een eerste globale verkenning gemaakt van de saneringsmogelijkheden. Van de 150 geïnventariseerde specifieke uitkeringen zijn er ongeveer 60 specifieke uitkeringen die zonder nadere besluitvorming doorlopen. Daarvan heeft het merendeel een zeer specifiek karakter of juist het karakter van een brede doeluitkering. Ook de uitkeringen ten behoeve van de bekostiging van allerlei vormen openbaar onderwijs vallen hieronder.

Van circa 90 specifieke uitkeringen is al een einddatum bekend. Daarvan kennen 34 specifieke uitkeringen een einddatum van vóór 2004, de regeling bestaat alleen nog uit het afwikkelen van oude verplichtingen. En zijn daarmee voor sanering nauwelijks interessant. Voor 19 specifieke uitkeringen is duidelijk dat zij geen vervolg krijgen, stopzetting beleid, andere financieringswijze etc. Voor nog ongeveer 17 specifieke uitkeringen is de verwachting dat zij in enigerlei vorm doorlopen al dan niet na bundeling in een brede doeluitkering. Nog 1 uitkering wordt overgeheveld naar het gemeentefonds. Van de overige is onbekend wat er na de einddatum met de uitkering gebeurt.

Dit betekent dat wil er daadwerkelijk sprake zijn van een vergaande sanering van specifieke uitkeringen er eerst duidelijkheid dient te worden geschapen over de voorgestane verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat betekent dat het Rijk duidelijk zal dienen aan te geven op welke terreinen hij afziet van sturing.

Het kan daarbij nuttig zij als het Rijk globale indicaties geeft over de primaire verantwoordelijkheden van de overheidslagen op de verschillende beleids-terreinen. Bijvoorbeeld, inkomensbeleid is een primaire verantwoordelijkheid voor het Rijk, ruimtelijke ontwikkeling inclusief plattelandsontwikkeling, verkeer en vervoer is de primaire verantwoordelijkheid van de provincies, de gemeenten zijn primair belast met de zorg- en dienstverlening aan de burger, enz. Op een aantal terreinen zijn al dergelijke ontwikkelingen in gang gezet. Daarbij kan gewezen worden op het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

De bestuurlijke uitgangspunten dienen zich vervolgens te vertalen in het financiële arrangement tussen de rijksoverheid en decentrale overheden. Zonder doorbreking van de bestaande verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zal slechts sprake kunnen zijn van een marginale sanering van het aantal specifieke uitkeringen.

Zoals eerder geformuleerd is de sanering van specifieke uitkeringen eerder het sluitstuk van die 'Andere Overheid' dan het startpunt.

Bij de afweging worden de volgende aandachtspunten meegenomen:

- *Subsidiariteit: Dit houdt in dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid er bij is gebaat dat de beslissingen over de inzet en bestedingsrichting van middelen op dat niveau worden genomen waar het zicht op de benodigde beleidsoplossingen het beste is.*
- *Rechtsgelijkheid voor de burger: Dit aandachtspunt richt zich op de afweging in hoeverre verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten of provincies kunnen worden geaccepteerd.*
- *Schaalvoordelen: Beleidsverantwoordelijkheden dienen te worden neergelegd bij die overheidslaag die groot genoeg is om bij de beleidsuitvoering schaalvoordelen te realiseren en niet bij een overheidslaag die zo klein is dat schaalnadelen ontstaan. In principe dient de beleidsverantwoordelijkheid op de schaal van de voorziening worden neergelegd. Op het schaalniveau van de gemeenten bestaat een grote diversiteit. Denkbaar is dat beleid wordt overgeheveld naar grote gemeenten of samenwerkingsverbanden van (kleinere) gemeenten.*
- *Coherentie van beleid: Een logische en integrale samenhang met bestaande taken van een bestuurslaag.*
- *Europese afspraken: In hoeverre vragen Europese (of internationale) afspraken een centrale rol en verantwoordelijkheid van het Rijk?*
- *Externe effecten: In welke mate treden voorzienbare externe effecten bij andere gemeenten of provincies op, die de keuze voor de verdeling van de beleidsverantwoordelijkheid beïnvloeden.”¹¹*

Deze uitgangspunten sluiten aan bij het decentralisatie-advies uit 2000. Een aantal kanttekeningen bij deze aandachtspunten is evenwel op zijn plaats. Rechtsgelijkheid voor burgers is de achilleshiel van een succesvolle decentralisatie van taken. Decentralisatie in combinatie met beleidsvrijheid houdt in het accepteren van verschillen in voorzieningenniveau tussen de verschillende overheden. Verschillen op zich duiden echter nog niet op rechtsongelijkheid. Het is echter wel van belang vooraf duidelijk te weten op welke terreinen de rijksoverheid geen of slechts kleine verschillen accepteert. In algemene zin geldt inkomensbeleid als een zaak voor de rijksoverheid. Een scherp onderscheid waar inkomensbeleid ophoudt en decentralisatie mogelijk is, is echter moeilijk aan te geven. Tal van beslissingen op decentraal niveau hebben immers ook invloed op het vrij besteedbare inkomen van burgers. Dit is bijvoorbeeld aanleiding geweest voor de rijksoverheid om aan te sturen op een Wvg-protocol, waarmee de beleidsvrijheid van gemeenten sterk aan banden is gelegd. Ook de marges van beleidsvrijheid bij het gedecentraliseerde leerlingenvervoer zijn beperkt. Kenmerkend is dat het hier gaat om kwetsbare groepen waarvoor de rijksoverheid zich ondanks de decentralisatie verantwoordelijk voor acht.

¹¹ *Beoordelingskader Doorlichting Specifieke Uitkeringen*, van 4 maart 2004.

Een ander element dat bij decentralisatie een rol speelt, is het schaalniveau waarop taken moeten of kunnen worden uitgevoerd. Probleem daarbij is dat gemeenten in Nederland grote verschillen kennen in schaal. Voor kleine gemeenten kan de decentralisatie van een taak een onoverkomelijke last vormen terwijl middelgrote gemeenten deze taak zonder noemenswaardige problemen kunnen oppakken. Enige vorm van (bestuurlijke) differentiatie tussen overheden kan hierbij worden overwogen¹²

Mogelijke oplossingen in dit verband zijn:

- een overheveling van taken en middelen naar centrumgemeenten. Dit levert echter voor kleinere gemeenten; nauwelijks een vergroting van de beleids- of bestedingsvrijheid op;
- een overheveling van taken naar samenwerkingsverbanden. Daarmee valt de taak onder verlengd lokaal bestuur, voor sterk beleidsmatige onderwerpen is dit niet direct wenselijk;
- een gespreide decentralisatie zoals bij het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing en de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer. Dat houdt in dat sommige gemeenten rechtstreeks geld ontvangen en dat andere het geld via de provincie krijgen.

Het financieel arrangement

Bij het financieel arrangement gaat het erom dat de financiële bevoegdheden logisch aansluiten op de beleidsmatige verantwoordelijkheden. Daarbij hoort ook de wijze waarop de gelden worden verdeeld.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft zich in het verleden vaak een voorstander betoond van het saneren van specifieke uitkeringen. Overheveling naar gemeente- of provinciefonds heeft daarbij de voorkeur, gevolgd door een bundeling van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen. Dit sluit aan bij de uitgangspunten zoals in het beoordelingskader omschreven:

“Uitgaande van het streven naar optimale beleidsvrijheid voor decentrale overheden, waarmee ze op lokaal/regionaal niveau maatwerk voor hun burgers kunnen leveren is financiering van taken via de vrij besteedbare algemene uitkering van het gemeente- of provinciefonds de meest passende bekostigingswijze. Indien het niet mogelijk blijkt aan deze visie te voldoen, is bekostiging via een Brede Doeluitkering (bdu) of specifieke uitkering het alternatief. In alle gevallen zal worden bekeken in hoeverre de verantwoordings- en informatielasten vereenvoudigd kunnen worden”.¹³

¹² Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie*, september 2000.

¹³ Idem, blz. 3.

Het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkeringen is aan het vervagen is. Ook het begrip brede doeluitkeringen is geen nauw omschreven begrip. Kenmerken van een brede doeluitkering zijn: het gaat om een substantieel bedrag met een grote bestedingsvrijheid met een ruim omschreven doel en een daarbij behorende globale verantwoording. Voorbeelden zijn de Gebundelde doeluitkering Verkeer en Vervoer, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en de GSB-gelden voor de sociale pijler.

Er zijn enerzijds brede doeluitkeringen met een zeer grote bestedingsvrijheid anderzijds zijn er middelen aan het gemeentefonds toegevoegd waarbij sprake is van vergaande beperking van de bestedingsvrijheid. Voorbeelden zijn de Zalmsnip en de middelen voor de Wet voorziening gehandicapten (Wvg). Dit laatste is een kwalijke ontwikkeling. Hiermee wordt niet alleen afbreuk gedaan aan de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering, het draagt ook bij aan de door het kabinet, terecht veroordeelde, onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden.

De nadelen van specifieke uitkeringen zijn in twee hoofdcategorieën onder te brengen. Ze tasten een goede allocatie van overheidsmiddelen aan en brengen veelal hoge bureaucratielasten met zich. Het kabinet onderkent beide nadelen.

Daarmee is overigens niet gezegd dat specifieke uitkeringen geheel en al uit den boze zijn. Enige relativering van het negatieve beeld van specifieke uitkeringen is dan ook op zijn plaats. Specifieke uitkeringen vervullen een belangrijke functie in de financiële verhoudingen. Specifieke uitkeringen zijn ook een uitdrukking van de financiële betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor een bepaald beleidsterrein. Specifieke uitkeringen maken onderdeel uit van de begrotingen van de verschillende ministeries. De betreffende minister draagt daarmee ook verantwoordelijkheid voor de nagestreefde doelstellingen, de inrichting van, de omvang en verdeling van de betrokken specifieke uitkering. Specifieke uitkeringen zijn daarmee niet per definitie ongewenst, of een noodzakelijk kwaad, maar bekostiging via een specifieke uitkering moet afgewogen worden tegen de voordelen van andere bekostigingswijzen.

In de Memorie van Toelichting van de Fvw is omschreven onder welke omstandigheden specifieke uitkeringen geoorloofd zijn:

- a. bekostiging via de eigen gemeentelijke middelen is niet mogelijk;
- b. de uitkering heeft door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter;
- c. er bestaat nog geen of onvoldoende inzicht in de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit, of;
- d. voor de kosten kan geen structuurkenmerk van de gemeenten worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is (naarmate de kosten in tijd of ruimte ongelijkmatiger over de gemeenten zijn gespreid wordt het vinden van zo'n gemeentelijk structuurkenmerk of kenmerkencombinatie steeds lastiger.

De geformuleerde motieven hangen nauw samen met de risico's die aan een bekostiging via de algemene middelen zijn verbonden. In de praktijk blijkt echter dat specifieke uitkeringen vooral worden gezien als sturingsinstrument. Dit blijkt ook uit grote aantal tijdelijke specifieke uitkeringen van een beperkte omvang die vaak louter bedoeld zijn om decentrale overheden te verleiden tot een bepaald beleid. Veel co-financieringsregelingen werken volgens dit principe. De mogelijke structurele lasten zijn echter wel voor de decentrale overheden. De genoemde motieven lijken in de praktijk nauwelijks een rol te spelen. Ze worden pro-forma vaak wel genoemd zonder dat er sprake is van een echte toetsing aan de motieven. Laat staan dat het bestuurlijke arrangement zelf ter discussie staat.

Een actievere betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken als coördinerend ministerie zou hier op zijn plaats zijn.¹⁴

Bij het wijzigen van de verdeelsystematiek kunnen herverdeeffecten optreden. In eerste aanleg dient het te gaan om een beoordeling van de verdeelsystematiek. De verdeelsystematiek moet passen op de beleidsmatige en bestuurlijke uitgangspunten. Bij een grote beleidsvrijheid van decentrale overheden volstaat een globale verdeling. Is de beleidsvrijheid gering dan vergt dit een verdeling die nauwer aansluit op de kostenbepalende factoren. De financiële risico's hangen samen met de bevoegdheden en de verdeelsystematiek. Herverdeeffecten mogen echter geen obstakel zijn voor een goede structurele verdeling. Wel kan het zijn dat een overbrugging nodig is bij de overgang naar een andere verdeelsystematiek. De overbruggingsregeling kan nodig zijn om de uitgaven van de decentrale overheid in overeenstemming te brengen met de structurele inkomsten. De overbrugging dient echter tijdelijk van aard te zijn.

In het beoordelingskader wordt tamelijk optimistisch gedaan over de overheveling van specifieke uitkeringen die al met algemene maatstaven worden verdeeld naar de algemene uitkering. In de praktijk blijkt nogal eens dat de gebruikte definities en afbakening van de maatstaven niet gelijk lopen met de maatstaven die bij de verdeling van de fondsen worden gebruikt. Bovendien kent het provinciefonds maar een beperkt aantal verdeelmaatstaven. Een apart aandachtspunt vormt de dynamiek van de uitgaven. De dynamiek kan het gevolg zijn van conjuncturele ontwikkelingen maar ook van demografische factoren of beleidsbeslissingen op andere beleidsterreinen. Bij specifieke uitkeringen is duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het macrobudget ook bij het Rijk ligt. Bij de fondsen zullen de effecten binnen de algemene middelen moeten kunnen worden opgevangen.

Het informatiearrangement

Zoals al eerder aangegeven zijn de mogelijkheden tot een louter getalsmatige

¹⁴ *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord*, Rfv december 2000.

sanering van specifieke uitkeringen vrij beperkt. Nu is het aantal specifieke uitkeringen niet de enige graadmater voor het succes van de sanering van specifieke uitkeringen. Sanering van het aantal specifieke uitkeringen mag geen doel op zich zijn. Sanering van het aantal specifieke uitkeringen levert niet automatisch meer beleidsvrijheid en minder bureaucratie op.

Het belang van het beperken van de bureaucratielasten als uitvloeisel van onderliggende regelgeving als gevolg van planvorming, controle en verantwoording verdient meer aandacht. *Verantwoordingsinformatie* bestaat uit financiële en beleidsmatige informatie en hangt nauw samen met de wijze waarop de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden zijn vormgegeven. De figuur van de specifieke uitkering leidt tot een inherente spanning in het verantwoordingsproces. Er treedt een verantwoordingsparadox op. Het lijkt erop dat bij specifieke uitkeringen sprake is van dubbele waarborgen vanuit twee bestuurslagen voor een kwalitatief goed verantwoordingsproces. In werkelijkheid kan er juist een ‘verantwoordingstekort’ ontstaan, doordat het ministerie te ver afstaat voor een goed oordeel over de uitgaven en de desbetreffende gemeenteraad of Provinciale Staten juist te weinig verantwoordelijkheid ervaart voor de rechtmatige besteding van die middelen.¹⁵ Daarbij zijn vooral bij de veelal kleine rijksbijdragen de verantwoordingslasten onevenredig hoog.

Het inzoomen op de verantwoordings- en informatielast kan uiteindelijk wel meer winst op leveren dan een puur getalsmatige benadering van het aantal specifieke uitkeringen. Het belang van de uitgangspunten *single information* en *single audit* verdient meer aandacht.

Dit houdt in het organiseren van de accountantscontrole van de rekening en specifieke uitkering in één informatiegang door de decentrale overheid aan gemeenteraad, Provinciale Staten en departement. De gewenste verantwoordingsinformatie dient daarbij vooraf bekend te zijn.

Ook dienen er aparte afspraken te worden gemaakt hoe kan worden voldaan aan de vraag naar basisinformatie. Basisinformatie betreft informatie die noodzakelijk is voor het departement voor de beleidsontwikkeling. De te ontwikkelen productenmatrix ter vervanging van het pas ingevoerde Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) kan daar wellicht uitkomst bieden. Ook zou kunnen worden gedacht aan het inbouwen van een financiële drempel bij het Rijk. Wanneer de rijksoverheid vraagt om extra informatie ten behoeve van beleidsmonitoren, evaluaties en dergelijke, dient zij conform artikel 2 Fvw aan te geven welke kosten daarmee gepaard gaan, en hoe die kosten gedekt kunnen worden. Artikel 119, lid 4, Gemeentewet sluit hierop aan door te bepalen dat aangegeven dient te worden hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot incidentele informatieverstrekking worden

¹⁵ *De volksvertegenwoordiger en de accountant: een schimmenspel van onuitgesproken verwachtingen*: Jaarrapport Raad voor de financiële verhoudingen 2000, deel I.

gecompenseerd. De verantwoording dient echter beperkt te blijven tot die zaken waarvoor de minister verantwoordelijk is.¹⁶

De voorgestelde financiële systematiek voor het grotestedenbeleid voor de derde convenansperiode 2005-2009 biedt mogelijk een goed aanknopingspunt voor de sanering van informatie en verantwoordingslasten bij specifieke uitkeringen. Bundeling van specifieke uitkeringen tot brede doeluitkeringen, afrekenen op vooraf te stellen outputindicatoren en na afloop van een convenansperiode. Belangrijk daarbij is ook dat decentrale overheden zelf betrokken zijn bij het vaststellen van de te behalen output en zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij die bereiken. Daarmee kan maatwerk worden geleverd binnen de door het Rijk omschreven doelstellingen. Bezien zou moeten worden of dit sturingsconcept op andere beleidsterreinen en voor andere groepen van gemeenten en/of voor provincies kan worden toegepast.

5.

Tot slot

Met deze bespreking van het beoordelingskader is een aanzet gegeven voor de behandeling van de adviesaanvraag over de resultaten van de eerste stap de toepassing van het beoordelingskader op het huidige bestand aan specifieke uitkeringen.

Voorlopige conclusies zijn:

- de bestuurlijke uitgangspunten dienen helder te zijn. Het leidende adagium is 'wie het beleid bepaalt, betaalt'. Daaraan vooraf gaat de vraag, wie het beleid het meest effectief en doelmatig kan bepalen;
- het saneren van specifieke uitkeringen is geen doel op zich. Specifieke uitkeringen zijn niet per definitie ongewenst;
- het grote aantal specifieke uitkeringen met een geringe omvang van veelal tijdelijke aard dient kritisch te worden doorgelicht op effectiviteit en doelmatigheid;
- de grenzen tussen de verschillende bekostigingsvormen zijn minder scherp dan het beoordelingskader stelt, dit is een gevolg van de veelal onduidelijke verdeling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden;
- decentralisatie gaat gepaard met risico's voor zowel de rijksoverheid als voor de decentrale overheden. Het gaat om een goede balans tussen de verhouding van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de daarbij behorende verdeling van middelen ten einde de risico's voor beide te beperken;
- wijziging van bekostigingssystematiek dient logisch voor te vloeien uit de gewijzigde bestuurlijke uitgangspunten. Herverdeeffecten die daar

¹⁶ *Advies Plan van aanpak Transparantie in de Financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten*, van 29 maart 2002, Rfv 2002065499.

het gevolg van zijn mogen geen belemmering zijn. Het gaat er om of de structurele verdeling aansluit op het bestuurlijke arrangement. Indien dat het geval is, kan het wel wenselijk zijn om decentrale overheden in de gelegenheid te stellen hun uitgaven op het structurele inkomstenniveau te brengen. De benodigde overbrugging dient slechts van tijdelijke aard te zijn;

- het verminderen van administratieve lasten van specifieke uitkeringen is geen *second best* benadering. Het heeft zelfstandige betekenis;
- de financiële systematiek in de vorm van brede doeluitkeringen, waarbij op basis van vooraf door beide partijen overeengekomen prestaties pas na afloop van een periode verdient navolging.



Rfz

Rfv Jaarverslag 2004





1. Inleiding

Met dit zevende jaarverslag rapporteert de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over zijn werkzaamheden in 2003. De Rfv is bij wet van 21 februari 1997 (Stb.106) ingesteld. Op basis van artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges is de Raad verplicht jaarlijks verslag uit te brengen van zijn werkzaamheden aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Financiën.

De Raad is een onafhankelijk adviesorgaan dat regering en parlement van adviezen dient over wetgeving en uitvoering op het gebied van de financiële verhoudingen met het oog op een effectieve en efficiënte overheid. Uitgangspunt van de adviezen is de zorg voor een evenwichtige verdeling tussen taken, bevoegdheden van de decentrale overheden en de benodigde financiële middelen. De Raad heeft daarbij bijzondere aandacht voor de beleids- en bestedingsvrijheid van de decentrale overheden.

De advisering van de Rfv is rechtstreeks gekoppeld aan het maken van beleid door de diverse ministeries met gevolgen voor de financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden.

De samenstelling van de Raad onderging in 2003 wijziging. De heer drs. W.M.C. van Zaaen werd per 1 juni 2003 benoemd tot lid van de Raad. De samenstelling van de Raad is in bijlage I van dit jaarverslag opgenomen.



/120/

Op 13 maart werd het pand aan de Fluwelen Burgwal in Den Haag officieel in gebruik genomen door de Rfv en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Minister Remkes verrichtte de symbolische openingshandeling.

De Raad vergaderde in 2003 achtmaal. Daarnaast is een gezamenlijke bijeenkomst met de Rob georganiseerd over de Europese Conventie.

2.

Uitvoering Werkprogramma 2003

Het Werkprogramma 2003 is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld en als bijlage van het Periodiek Onderhoudsrapport 2002 op Prinsjesdag 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden (zie bijlage II). Het Werkprogramma 2003 bevatte 22 onderwerpen, vier van strategische aard en achttien meer gericht op de uitvoeringspraktijk. Door de kabinetsformatie 2003 bleven adviesaanvragen uit of laten deze langer op zich wachten.

Van deze 22 onderwerpen zijn er slechts drie uitgemond in een concrete adviesaanvraag. In twee gevallen heeft de Raad zonder een nadere adviesaanvraag gerapporteerd over een in het werkprogramma genoemd onderwerp. In 2003 heeft de Raad geen adviezen op eigen initiatief uitgebracht. Wel heeft de Raad voor het eerst een adviesaanvraag van de Tweede Kamer afgerond.

Adviesaanvragen bleven om uiteenlopende redenen achterwege. De belangrijkste reden is dat het beleid vertraging ondervindt. Een verklaring hiervoor is de kabinetsformatie van 2003. Mede op basis daarvan is in een aantal gevallen van beleidsvoornemens afgezien. De Raad constateert dat in een aantal gevallen zonder nadere redengeving van een adviesaanvraag is afgezien. Zeker bij majeure wijzigingen in de financiële verhoudingen, zoals de voorgenomen afschaffing van de onroerende zaakbelasting voor woninggebruikers, is het niet meer dan vanzelfsprekend dat de Raad om advies wordt gevraagd. De Raad betreurt dat dit niet is gebeurd.

De Raad is van plan het werkprogramma actiever te gaan beheren en departementen te wijzen op het belang van vroegtijdige betrokkenheid van de Raad bij verdeelvraagstukken. Daarmee wordt eveneens voorkomen dat de Raad eerst kan adviseren op een moment dat betrokken partijen reeds 'onwrikbare' standpunten hebben ingenomen.

Gelet op de noodzakelijke bezuinigingen is een adequate verdeling van de beschikbare financiële middelen meer dan ooit van belang. De beschikbaarheid van een deskundig adviescollege zou hierbij meer kunnen worden benut.

2.1

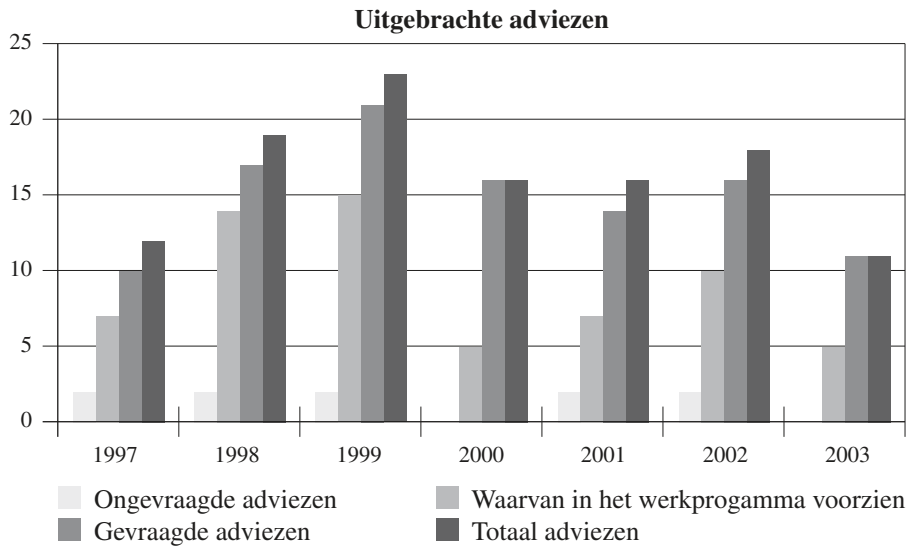
Aantal uitgebrachte adviezen

De Raad bracht in 2003 elf adviezen uit. Twee adviezen hebben betrekking op aanvullende steun krachtens artikel 12 Fvw. Daarnaast is één advies gezamenlijk met de Rob uitgebracht.

Tabel 1 toont de door de Raad sinds 1997 uitgebrachte gevraagde en ongevraagde adviezen. Samenvattingen van de in 2003 uitgebrachte adviezen zijn in bijlage III opgenomen.

Tabel 1
Uitgebrachte adviezen

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gevraagde adviezen	10	17	21	16	14	16	11
<i>Waarvan in het werkprogramma voorzien</i>	7	14	15	5	7	10	5
Ongevraagde adviezen	2	2	2	0	2	2	0
Totaal adviezen	12	19	23	16	16	18	11



Tabel 2
Aan de beheerders en de overige leden van het kabinet uitgebrachte adviezen

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Adviezen niet aan beheerders	4	5	9	8	8	12	8
Adviezen aan beheerders	8	14	12	8	8	6	3
Totaal adviezen	12	19	23	16	16	18	11

Indien het advies behalve aan de beheerders van gemeentefonds of provinciefonds ook aan een ander bewindspersoon is uitgebracht, is het advies beschouwd als zijnde niet aan de beheerders uitgebracht, tenzij het nadrukkelijk de fondsen betreft.

Voor het tweede achtereenvolgende jaar vroegen de vakdepartementen vaker advies dan de beheerders. Op het terrein van provincie- en gemeentefonds hebben zich nauwelijks grote verdeelvraagstukken voorgedaan.

2.2

Inhoud en effect van de uitgebrachte adviezen

Bijlage III bevat een overzicht van de uitgebrachte adviezen, en de kabinetsreactie daarop.

Op een aantal belangrijke adviezen wordt hieronder kort ingegaan.

Het is de taak van de Raad te adviseren over de gevolgen van bestuurlijke en financiële ontwikkelingen voor de verdeling van gemeente- en provinciefonds. Dit gebeurt onder meer naar aanleiding van het Periodieke Onderhoudsrapport dat jaarlijks door de beheerders van de fondsen wordt uitgebracht.

In zijn advies over het Periodiek onderhoudsrapport 2004 voor gemeenten vraagt de Raad om aandacht voor de omvang van en de onderlinge verhouding tussen de uitgavenclusters. Verder stelt hij dat er aanleiding is de verdeling van het cluster Wegen en Water aan te passen. Ook waarschuwt hij voor de mogelijke gevolgen van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen, de invoering van de Wet werk en bijstand en het BTW-compensatiefonds voor de verdeling van de algemene uitkering.¹

De Raad heeft op verzoek door de Tweede Kamer onderzoek gedaan naar de werking van de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling.

De Raad komt hierbij tot de conclusie dat de verdeelmaatstaf herindeling voldoende compensatie biedt voor de kosten van herindeling. Weliswaar blijft de gemiddelde dekking van de gedeeltelijk toegerekende kosten onder de 50% die de Raad acceptabel acht, maar dat wordt veroorzaakt door kostenverhogende aspecten die niet door een objectief verdeelsysteem kunnen worden ondervangen.² De beheerders hebben met instemming kennisgenomen van dit advies.

Een belangrijk aspect voor de Raad is de vertaling van politiek bestuurlijke doelstellingen in deugdelijke financiële verhoudingen.

¹ Advies over het Periodiek onderhoudsrapport 2004 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën van 8 oktober 2003 aan. (55814C-032)

² Advies over de Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 februari 2003 (55815A-021).

In zijn analyse van het verdeelmodel voor de exploitatie van het openbaar vervoer concludeerde de Raad dat het voorgestelde verdeelmodel onvoldoende aansloot op de verkeer- en vervoerdoelstellingen. De Raad stelde daarom voor – in afwachting van nadere uitwerking daarvan – de procentuele verdeling te handhaven.³ Het advies is door de minister van Verkeer en Waterstaat overgenomen.⁴

De Raad ziet het ook als zijn taak te waarschuwen tegen onverantwoorde financiële risico's die kunnen ontstaan voor provincies en gemeenten.

De kern van zijn advies over de Wet werk en bijstand was dat de financiële herverdeeleffecten van de voorgestelde regeling onverantwoord en onverklaarbaar waren. Gevoegd bij de beperkte mogelijkheden van gemeenten om de uitstroom uit de bijstand positief te beïnvloeden, leidt dit naar de mening van de Raad tot grote financiële risico's voor gemeenten. De Raad heeft dit ook mondeling bij de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegelicht. De waarschuwing van de Raad heeft ertoe geleid dat gewerkt wordt aan een verbetering van het verdeelmodel en dat eerst de effecten van gedeeltelijke invoering van het objectieve verdeelmodel worden geëvalueerd voordat tot volledige werking van het objectieve verdeelmodel wordt besloten.⁵

Een constante factor in de adviezen van de Raad is de zorg voor het waarborgen van voldoende beleids- en bestedingsvrijheid bij de vormgeving van financiële geldstromen en het waken tegen bureaucratische lasten.

De Raad pleit voor de meest vérgaande vorm van ontkokering van de geldstromen die zijn gemoeid met het grotestedenbeleid (GSB). Hij meent dat het Rijk de GSB-steden vooraf de mogelijkheid moet bieden om onder bepaalde condities te schuiven tussen de budgetten uit deze geldstromen. De Raad is voorstander van maatwerkconvenanten maar stelt dat moet worden voorkomen dat het Rijk onder het mom van maatwerk allerlei nadere voorwaarden stelt. Hij acht het daarbij een reëel gevaar dat de bureaucratistische last verschuift naar het meten en vaststellen van de prestaties. Het is aan de gemeenteraad de uitvoering van het meerjarig ontwikkelingsprogramma (waaronder de bereikte prestaties) en de rechtmatigheid van de besteding van de middelen te bewaken.⁶

³ Advies over het Verdeelmodel voor de exploitatie van het openbaar vervoer aan de minister van Verkeer en Waterstaat van 24 juni 2003 (55804C-014).

⁴ Tweede Kamer 2003-2004, 28 628, nr. 3.

⁵ Adviezen over de Wet werk en bijstand aan de aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 9 mei 2003 en van 6 juni 2003 (55808-035 en 55808-037).

Niet in de laatste plaats ziet de Raad zich als bewaker van de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet.

In zijn Jaarrapport 2003 heeft de Raad een beschouwing gegeven over de grenzen van de verfijning van het verdeelstelsel. Sinds de introductie van het nieuwe verdeelstelsel in 1997 zijn er 17 nieuwe verdeelmaatstaven bijgekomen. Het aantal maatstaven voor de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds bedraagt nu 48. Met een groot aantal verdeelmaatstaven wordt een relatief gering deel van het totaal van de algemene uitkering verdeeld. Dit gegeven vormde voor de Raad aanleiding zich te buigen over de vraag of de grenzen van de verfijning van het verdeelstelsel niet zijn bereikt. De Raad acht het van groot belang de uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit weer eens onder de aandacht te brengen. Dit ook met het oog op de komende herijking van de clusters 'Bijstand' en 'Zorg' en het cluster 'Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing'.

De Raad constateert dat in veel gevallen de uitgebrachte adviezen een concrete bijdrage hebben geleverd aan de beleidsvorming.

Daarnaast is in veel gevallen sprake van een indirecte bijdrage. Tijdens contacten die het secretariaat heeft met vertegenwoordigers van departementen over de beleidsvoornemens en voorafgaand aan een concrete adviesaanvraag wordt vaak al gewezen op de uitgangspunten die de Raad bij zijn adviezen hanteert en de mogelijke knelpunten of inconsistenties in voorstellen. Dit leidt vaak tot bijstellingen in de beleidsvoorstellen.

⁶ Advies over de financieringssystematiek voor de derde periode van het grotestedenbeleid van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 20 november 2003(55810-003).

3.

Samenwerking met de Raad voor het openbaar bestuur

In 2003 is gezamenlijk met de Raad voor het openbaar advies uitgebracht over de binnengemeentelijke decentralisatie. Daarnaast is, samen met de Rob, een bijeenkomst gehouden over de implicaties voor het openbaar bestuur van de verder groeiende Europese integratie. Dit ter voorbereiding op de zowel door de Rfv als door de Rob uit te brengen advies over dit onderwerp in het jaar 2004. Prof dr. J. Q. Th. Rood sprak over de gevolgen van de Europese Conventie voor de Nederlandse EU- coördinatie. De heer F.N.M. Hilterman, EU-coördinator bij de VNG, reflecteerde hierop vanuit de praktijk van de decentrale overheden.

De voorzitter, mevrouw Van den Berg, en de vice-voorzitter mevrouw Van de Vondervoort zijn tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur. Met deze dubbellidmaatschappen kan de samenhang in de werkzaamheden van beide Raden worden bewaakt en vorm gegeven.



4. Communicatie en voorlichting

Gesprek met leden van het Kabinet

Op 3 september 2003 sprak het presidium van de Rob en van de Rfv met minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Onderwerpen van gesprek waren het nieuwe werkprogramma van de Raad voor 2004 en de mogelijke aanvullingen daarop.

Gesprekken met de Vaste Kamercommissie BZK en SZW

Op 13 november 2003 heeft het presidium van Rob en Rfv ter kennismaking een gesprek gehad met enkele leden van de Vaste Tweede-Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de orde kwamen onder meer het werkprogramma van de Raden en enkele actuele onderwerpen.

Daarnaast heeft een delegatie van de Raad tot tweemaal toe zijn advies over de Wet werk en bijstand (WWB) voor de Vaste Tweede-Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegelicht.

Contacten met IPO en VNG

De Raad heeft op 11 september 2003 met de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) informatief gesproken over een aantal relevante actuele thema's. Met een delegatie van het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) sprak de Raad op 11 december 2003.

Contacten met ministeries

Het secretariaat heeft ter voorbereiding van de Raadsvergaderingen standaard een kort overleg met de directeur Financiën Publiekrechtelijke lichamen (Fipuli) van het ministerie van Financiën en de directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie (BFO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zorg te dragen voor een goede afstemming van de werkzaamheden. Daarnaast hebben medewerkers in het kader van een adviesaanvraag regelmatig overleg met het betrokken departement.

Contacten met gemeenten en provincies

Het secretariaat heeft regelmatig contact met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Deze contacten zijn voor de Raad onmisbaar. Medewerkers van de Raad wonen standaard bijeenkomsten bij van diverse overlegorganen op gemeentelijk en provinciaal niveau, zoals vakberaden van gemeenten en provincies en het overleg van directeuren middelen/financiën van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en de financieel specialisten uit die gemeenten.

Internet

De Raad zet alle uitgebrachte adviezen op zijn eigen internetsite. Ook relevant nieuws over de werkzaamheden van de Raad is op de site te lezen.

Publiciteit

De vakbladen besteden met grote regelmaat aandacht aan de adviezen van de Raad. Bij het verschijnen van enkele omvangrijkere adviezen zijn deze door middel van een interview toegelicht. De Raad tracht via persberichten ook andere bladen te bewegen tot berichtgeving over de uitgebrachte adviezen.

Medewerkers van het secretariaat verzorgen regelmatig extra voorlichting⁷ door middel van publicaties of presentaties over of naar aanleiding van uitgebrachte adviezen. Het secretariaat heeft zitting in de redactie van Bestuursmiddelen, een maandelijks periodiek voor bestuur en management in de publieke sector.

⁷ Volledige budgettering van de gemeentelijke bijstandslasten: enkele overwegingen', *Provincie en Gemeente*, augustus 2003, jrg. 54, nr. 6, pp. 12-13

5. Het secretariaat

De in het vorige verslagjaar ingezette beweging naar een verdere professionalisering van het secretariaat is in dit verslagjaar doorgezet. Inmiddels is een nieuw digitaal relatiebeheersysteem in gebruik genomen. Daarmee werd het mogelijk alle relaties elektronische nieuwsbrieven te sturen.

Al de Rfv-adviezen, en die van de Rob, zijn samengebracht op een cd-rom, 'De druppel'. Het eerste exemplaar van deze cd-rom werd op 13 maart aangeboden aan minister Remkes bij de officiële opening van het pand waarin de Raden sinds oktober 2002 zijn gehuisvest.



Ieder jaar wordt een geactualiseerde versie van de cd-rom gemaakt. Deze wordt als archief achter de website van de Raden gehangen.

Sinds 15 februari 2003 werkt als senior adviseur bij het secretariaat dr. P.J.M. de Goede.

Voor het overige bleef de samenstelling van het team ongewijzigd.

Als stagiair was werkzaam bij het secretariaat in de periode februari tot juli 2003 Marleen Kwast, student bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Het secretariaat maakt beheersmatig deel uit van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Huisvesting, financieel beheer, administratieve functies, ondersteuning op het gebied van informatisering en personeelsbeleid worden door BZK geregeld.

6. Financieel overzicht Rob en Rfv

Salarissen	€ 875.193
Vacatiegelden	€ 145.577
Exploitatie uitgaven	€ 176.138
Totaal	€ 1.196.908

Rob en Rfv

Bijlage I

Samenstelling van de Raad voor de financiële verhoudingen

Voorzitter



mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;

Plaatsvervangend voorzitter



Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
Waarnemend burgemeester Drechterland;

Leden



Mevrouw **D.I.J.W. de Graaff-Nauta**,
Oud-minister en oud-staatssecretaris van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;



Mevrouw **W.H. Huijbregts-Schiedon**,
Burgemeester van de gemeente Oosterhout;



De heer **prof. mr. C.A. de Kam**,
Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de
Rijks Universiteit te Groningen;



De heer **mr. drs. A.J. Modderkolk**,
Algemeen secretaris van De Open Ankh
(Stichting dienstverlening gezondheidszorg);



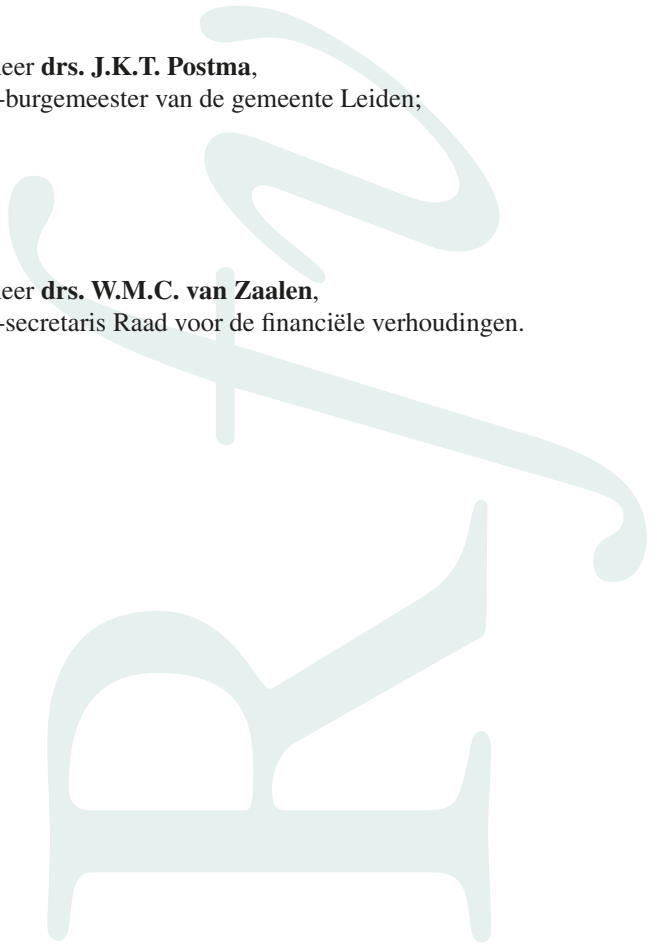
De heer **mr. H.M.C.M. van Oorschot**,
Burgemeester van de gemeente Delft;



De heer **drs. J.K.T. Postma**,
Oud-burgemeester van de gemeente Leiden;



De heer **drs. W.M.C. van Zaalen**,
Oud-secretaris Raad voor de financiële verhoudingen.



Bijlage II

Werkprogramma 2003 voor de Raad voor de financiële verhoudingen

1. Kader en achtergrond

Op grond van de Kaderwet adviescolleges verschijnt gelijktijdig met de begroting van het gemeentefonds het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Het werkprogramma van de Rfv heeft een indicatief karakter. Achtergrond hiervan is dat adviesaanvragen over uitvoeringsgerichte onderwerpen afhankelijk zijn van de voortgang van verschillende trajecten, onder meer van wetgevingstrajecten. Daarnaast leert de ervaring dat het werkprogramma lopende het jaar onder invloed van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig is.

Vooraf voor de onderwerpen met een meer strategisch karakter geldt dat een nadere uitwerking nodig is, die in overleg met de Raad voor de financiële verhoudingen kan plaatsvinden.

2. Lijst van onderwerpen voor advisering

a. Adviesaanvragen van strategische aard

Grenzen aan de verfijning van het verdeelstelsel
Stroomlijning informatievraag van het Rijk aan gemeenten
Ontschotting, bundeling en integratie publieke middelen
Ketens/Ketenregie en geldstromen in de zorg

b. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeentefonds en provinciefonds

Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds en provinciefonds 2004
Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing
IJKpunten voor de clusters voor de terreinen Zorg en Bijstand
Bodemgesteldheid/motie Hoekema
Jonge monumenten / Aanpassing bekostiging monumentenzorg

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Gevolgen afschaffing OZB-woningen, compensatie
Bekostiging veiligheidsregio's (nadere invulling hoofdlijnen bestuurlijke keuzes bestuurlijke indeling)
De kostenverdeling van C2000
Integraal Veiligheidsplan (IVP) stimuleringsregeling

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Investeringsbudget stedelijke vernieuwing II (periode 2005 t/m 2009)

Verkeer en Waterstaat

Sanering waterbodems

Verbreiding gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer (GDU)

Bekostiging verkeer en vervoer provincies en kaderwetgebieden

Waterbeleid: de bekostiging van de extra taken die voortvloeien uit het waterbeleid voor de 21^e eeuw

Waterschappen de bekostiging van de waterschapstaak (vervolg Togtema)

Sociale Zaken en Werkgelegenheid

FWI (verhoging budgettering, inzetbaarheid middelen)

Volksgezondheid Welzijn en Sport

Bekostiging provincies bij vraaggestuurde jeugdzorg

Maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid/zwerfjongeren



Bijlage III

Overzicht van de door de Raad in 2003 uitgebrachte adviezen

1. Advies van 14 februari 2003 aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling (55815A-021)

Vervolg op het advies

De beheerders hebben instemmend gereageerd op het onderzoek van de Raad. De beheerders zien in de conclusies een bevestiging van de juistheid van de werking van de herindelingsmaatstaf. Zij zien geen reden voor compensatie van de kosten die zijn opgetreden door de vertraging van het proces.⁸

2. Advies van 28 maart 2003 aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de monitoring en evaluatie jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar (55807B-030)

Vervolg op het advies

Het advies is vertaald in een aanpak voor de evaluatie.

3. Advies van 9 mei 2003 aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de Wet werk en bijstand (55808-035)

4. Advies van 6 juni 2003 aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de Wet werk en bijstand, deel II (55808-037)

Korte samenvatting van beide adviezen

Vervolg op het advies

De Raad heeft zijn advies tweemaal toegelicht aan de Vaste-Kamercommissie SoZaWe van de Tweede Kamer. De Wet werk en bijstand is per 1 januari 2004 in werking getreden. Op onderdelen is aan de bezwaren van de Raad tegemoetgekomen. Zo wordt gedacht aan een vangnet voor gemeenten die meerjarig nadeel ondervinden, wordt het verdeelmodel verder verbeterd en vindt een evaluatie plaats voordat wordt overgegaan tot volledige budgettering aan de hand van het objectieve verdeelmodel.

5. Advies van 24 juni 2003 aan de minister van Verkeer en Waterstaat over het Verdeelmodel voor de exploitatie van het openbaar vervoer (55804C-014)

Vervolg op het advies

In haar reactie op het advies geeft de minister aan dat zij in lijn met het advies kiest voor een procentuele verdeling in plaats van op structuurkenmerken. Ook

⁸ Tweede Kamer 2002-2003, 28 600B en 28600C, nr. 11.

op andere onderdelen is het standpunt van de minister in overeenstemming met het Rfv- advies.⁹

6. Advies van 8 oktober 2003 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën over het Periodiek onderhoudsrapport 2004. (55814C-032)

Vervolg op het advies

In hun reactie gaan de beheerders uitvoerig in op het advies van de Raad. Ten aanzien van het hoofdpunt van kritiek, namelijk dat de omvang van de clusters niet ter discussie staat, stellen de beheerders dat dit indirect wel degelijk het geval is. De beheerders delen weliswaar de analyse ten aanzien van de ontwikkelingen op de verschillende clusters maar zij verbinden daaraan (nog) niet de consequenties die de Raad daar aan vastknoopt.¹⁰

7. Advies van 20 november 2003 aan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over de financieringssystematiek voor de derde periode van het grotestedenbeleid (55810-003)

Vervolg op het advies

In de nadere uitwerking van de voorstellen is een groot aantal aanbevelingen van de Raad overgenomen. Er is nog geen officiële reactie op het Rfv-advies.

8. Advies van 22 december 2003 aan de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties inzake de verdeling van de Economische pijler van het grotestedenbeleid (55805-011)

Vervolg op het advies

Het ministerie van Economische Zaken houdt vooralsnog vast aan een beperkte actualisering van de verdeelsystematiek en ziet geen aanleiding de verdeling te herzien.

⁹ Tweede Kamer 2003-2004, 28 628, nr. 3.

¹⁰ Tweede Kamer 2003-2004, 29200B en 29200C, nr.7.

II Artikel 12

9. Advies van 3 februari 2003 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën terugvorderen artikel 12-steun Geldermalsen (55820F-013)

Vervolg op het advies

In hun beschikking van 9 april 2003 hebben de gemeentefondsbeheerders bekend gemaakt een bedrag van € 350.000 terug te zullen vorderen. Dit is in overeenstemming met het advies van de Raad. Realisatie vindt vanaf juli 2003 plaats in zes gelijke maandelijks stappen gedurende de rest van 2003, te verrekenen met de aanvullende uitkering 1998. De gemeente heeft een bezwaarschrift ingediend.

10. Advies van 2 oktober 2003 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën over toepassing artikel 12 Fvw: Boskoop 2002 (55820L-019)

Vervolg op het advies

De beschikking van de gemeentefondsbeheerders is inmiddels uitgegaan. Het advies van de Raad is voor de beheerders aanleiding om met de extra kosten voor het vervoer en verwerken van het teerhoudend asfalt rekening te houden. De gemeente heeft ook eind oktober 2003 een brief naar de Tweede Kamer en de VNG gestuurd over de positie van Boskoop als artikel 12-gemeente bij de voornemens inzake de gedeeltelijke afschaffing van de OZB en de maximering van de tarieven: zonder afdoende compensatie zal dit tot een hernieuwd artikel 12-verzoek leiden.

III Gezamenlijk advies Rob en Rfv

12. Advies van 23 september 2003 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over binnengemeentelijke decentralisatie (53717-009).

Vervolg op het advies

Er is nog geen kabinetsstandpunt.

Bijlage IV

Overzicht van de in het Werkprogramma 2003 opgenomen onderwerpen, waarvan geen adviesaanvraag is ontvangen

a. Strategische adviesonderwerpen

Grenzen aan de verfijning van het verdeelstelsel

- geen adviesaanvraag ontvangen. Behandeld in Jaarrapport 2003

Stroomlijning informatievraag van het Rijk aan gemeenten

Ontschotting, bundeling en integratie publieke middelen

- adviesaanvraag doorgeschoven naar werkprogramma 2004

Ketens/Ketenregie en geldstromen in de zorg

b. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeente- en provinciefonds

Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

- adviesaanvraag doorgeschoven naar werkprogramma 2004

IJkpunten voor de clusters Zorg en Bijstand

- adviesaanvraag doorgeschoven naar werkprogramma 2004

Bodemgesteldheid/motie Hoekema

Jonge monumenten / Aanpassing bekostiging monumentenzorg

Gevolgen afschaffing OZB-woningen, compensatie

- geen adviesaanvraag ontvangen wel spontaan advies december 2002**

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bekostiging veiligheidsregio's (nadere invulling hoofdlijnen bestuurlijke keuzes bestuurlijke indeling)

De kostenverdeling van C2000

Integraal Veiligheidsplan (IVP) stimuleringsregeling

Verkeer en Waterstaat

Sanering waterbodems

Verbreding gebundelde doeluitkering verkeer en vervoer (GDU)

Waterbeleid: de bekostiging van de extra taken die voortvloeien uit het waterbeleid voor de 21^e eeuw

Waterschappen: de bekostiging van de waterschapstaak (vervolg Togtema)

Bekostiging provincies bij vraaggestuurde jeugdzorg

Volksgezondheid Welzijn en Sport

Maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid/zwerfjongeren

Bijlage V

Werkprogramma 2004 voor de Raad voor de financiële verhoudingen

Kader en achtergrond

Op grond van de Kaderwet adviescolleges verschijnt gelijktijdig met de begroting van het gemeentefonds het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen. Het werkprogramma van de Raad voor de financiële verhoudingen heeft een indicatief karakter. Achtergrond hiervan is dat adviesaanvragen over uitvoeringsgerichte onderwerpen afhankelijk zijn van de voortgang van verschillende trajecten, onder meer van wetgevingstrajecten. Daarnaast leert de ervaring dat het werkprogramma lopende het jaar onder invloed van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig is. Met name voor de onderwerpen met een meer strategisch karakter geldt dat een nadere uitwerking nodig is, die in overleg met de Raad voor de financiële verhoudingen kan plaatsvinden.

De fondsbeheerders hebben de Raad voor de financiële verhoudingen op 28 juli 2003 een concept-werkprogramma voor advies voorgelegd. De Raad heeft op eigen initiatief daar een aantal mogelijke adviesonderwerpen van strategische aard aan toegevoegd.

Lijst van onderwerpen voor advisering

I. Adviesaanvragen van strategische aard

In overleg met de minister nader vast te stellen. De Raad heeft de volgende voorstellen gedaan

- Europa en de financiële verhoudingen
- Gemeentelijke (financiële) autonomie
- De bekostiging van Wgr-plus taken
- Ontwikkelingen in gemeentelijke uitgavenpatronen
- Gemeentelijke tariefverschillen

II. Uitvoeringsgerichte adviesaanvragen

Gemeentefonds en provinciefonds

Periodieke onderhoudsrapportages gemeentefonds en provinciefonds 2005

Herijking cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

Justitie

Inburgering

BZK

Afschaffing ozb-woningen gebruikers; maximering

Grotestedenbeleid

Overheveling, bundeling en deregulering van specifieke uitkeringen

Veiligheidsregio's, met inbegrip van het Interim-Besluit doeluitkering rampen en zware ongevallen

OCenW

Onderhoud voortgezet onderwijs van gemeenten naar schoolbesturen
Onderwijsachterstandenbeleid
Jonge monumenten/Aanpassing bekostiging monumentenzorg

FIN

Beperking kosten WOZ-taxatie

VenW

Sanering waterbodems
Waterbeleid 21e eeuw

SZW

Beperking gemeentelijk minimabeleid

III. Overig

De werkzaamheden van de Raad voor de financiële verhoudingen worden mede bepaald door de adviesaanvragen aan de Raad voor het openbaar bestuur met een financiële component. Overige werkzaamheden betreffen de reguliere adviesaanvragen inzake artikel 12 Financiële-verhoudingswet en het Overzicht specifieke uitkeringen.

Bijlage VI

Samenstelling van het secretariaat Rob/Rfv

Secretaris	: drs. M.P.H. van Haeften
Plaatsvervangend secretaris	: mr. G.A. van Nijendaal
Senior adviseurs	: drs. A.J. van Dijk dr. P.J.M. de Goede
Bijzonder adviseur Rfv	: drs. G.IJ. Batelaan
Adviseurs	: drs. H. van Dijk drs. P.W. Tetteroo drs. P. de Jong
Adviesmedewerkers	: drs. R.G. Daniëls drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen drs. B.F. Steur
Office manager	: mevrouw S.M Gabriel-Willemsen
Management Assistentes	: mevrouw A. Kalpoë mevrouw M. van Oosten- Kooistra
Administratief medewerkster	: mevrouw M.J. Polderman-Zuijdwijk