

De Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. ter Horst
De staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. A.T.H.B. Bijleveld-
Schouten

Datum
27 april 2007

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2007-0000138285

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen
0

Onderwerp
Financiële gevolgen regeerakkoord voor
decentrale overheden

Geachte mevrouw Ter Horst en mevrouw Bijleveld-Schouten,

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft kennis genomen van de ambities en plannen van het kabinet voor de periode 2008-2011. Met het regeerakkoord geeft het kabinet blijk van grote ambities op het gebied van investeren in 'de kwaliteit van de samenleving'.

De Raad heeft zich gebogen over de vraag wat de kabinetsplannen betekenen voor de financieel-bestuurlijke verhoudingen. Inzet van de Raad is u via deze brief een handreiking te bieden om de inhoudelijke en bestuurlijke ambities te vertalen in een agenda voor verantwoorde financieel bestuurlijke verhoudingen in de aankomende kabinetsperiode

Samenvatting

De inzet van het kabinet is om samen met provincies en gemeenten te werken aan het investeren in de kwaliteit voor de samenleving. De Raad herkent in het regeerakkoord voldoende aanknopingspunten voor een constructieve benadering van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Van belang is dat de rijksoverheid zich rekenschap geeft van de beginselen van de bestuurlijke en financiële verhoudingen, zoals die binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat gelden. De Raad wijst daarbij op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) waarin wordt bepaald dat de rijksoverheid dient aan te geven op welke wijze de decentrale overheden de financiële gevolgen van de taakuitbreiding kunnen opvangen.

De Raad is principieel tegen een gerichte verdeling van de accressen. Dit is in strijd met het uitgangspunt van een vrij besteedbare algemene uitkering. Gemeenten (en provincies) moeten financieel in staat zijn om invulling te geven aan de gedeelde prioriteiten. De uitkering uit het gemeentefonds dient rekening te houden met de verschillen in kosten van afzonderlijke gemeenten. De Raad beveelt daarom aan om op gepaste wijze te reageren op wijzigingen in de kostenstructuren bij decentrale overheden om zo recht te doen aan de inzet van decentrale overheden aan de kabinetsprioriteiten.

De Raad wijst er daarbij op dat door het niet structureel maken van een recente toevoeging aan het gemeentefonds van € 220 mln. een serieus financieel probleem ontstaat voor de dekking van de uitgaven voor veiligheid. De Raad dringt verder aan op een heldere bestuurlijke keuze over de vormgeving van de veiligheidsregio opdat de financieringsstructuur daar op aangepast kan worden.

Het overgrote deel van het huidige GSB sluit aan op het takenpakket dat in bijna elke gemeente, in weliswaar wisselende intensiteit, voorkomt. Gemeenten pakken deze taken met de beschikbare middelen onder eigen verantwoordelijkheid op. De Raad onderkent wel dat er grote verschillen bestaan tussen de inspanningen die gemeenten moeten leveren voor het wegwerken van (sociale en fysieke) achterstanden en het verbeteren van veiligheid. Hij bepleit daarom een meer gerichte inzet van de middelen van het Grotestedenbeleid (GSB).

Dit kan worden bereikt door een deel van het huidige het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) dat nu via de provincies aan de gemeenten wordt verdeeld over te hevelen naar het gemeentefonds. Het overige deel van het ISV-budget dient te worden aangewend voor de aanpak van achterstanden in de geselecteerde wijken.

Een groot deel van de overige GSB-middelen kan na afloop van de huidige convenantperiode in 2009 zondermeer naar de algemene uitkering van het gemeentefonds worden overgeheveld. De middelen voor maatschappelijke opvang, inclusief die voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) - samen ongeveer € 240 mln. – dienen onder de WMO te worden gebracht.

De Raad stelt dat een rechtstreekse ingreep in de provinciale reserves strijdig is met de provinciale bestuurlijke en financiële autonomie. Indien de provincies uitgedaagd worden hun vermogens in te zetten voor noodzakelijk geachte investeringen dient wel rekening te worden gehouden met de grote verschillen in financiële mogelijkheden die tussen de provincies bestaan. Mede in het licht hiervan beveelt de Raad aan de verdeling van het provinciefonds de komende kabinetsperiode te evalueren en zonodig te herijken.

De Raad ondersteunt het streven naar vermindering van specifieke uitkeringen. De Raad beveelt wel aan de doelstelling zowel qua volume als aantal eenduidig te formuleren. De rijksoverheid moet daarmee tegelijk afstand doen van het sturen op details.

De Raad staat niet afwijzend tegenover een eventuele overheveling van de TBU (Tegemoetkoming Bijzondere Uitgaven voor chronisch zieken en gehandicapten via de belastingdienst) naar de WMO. Het betreft een complexe, gevoelige en omvangrijke taak die niet ontbloomt is van financiële risico's voor gemeenten. Naast waarborgen voor voldoende gemeentelijke beleidsvrijheid dienen er ook financiële waarborgen te worden ingebouwd.

Een substantieel lokaal belastinggebied is voor het doelmatig en effectief functioneren van de overheid als geheel noodzakelijk. Een breed draagvlak van belastingplichtigen, eenvoud en uitvoerbaarheid en het voorkomen van lokale inkomenspolitiek zijn argumenten die volgens de Raad pleiten voor een vorm van ingezetenenbelasting. Voor de provincies bepleit de Raad een ruim eigen belastinggebied dat aansluit bij het primaire takenpakket van de provincies.

1.

Inleiding

Het regeerakkoord geeft blijk van grote ambities. Het gaat daarbij onder andere om het aanpakken van achterstandswijken, het bevorderen van veiligheid, het versterken van de sociale samenhang, het scheppen van een duurzame leefomgeving en het werken aan een innovatieve economie. Het waarmaken van deze ambities vergt een nadere beleidsmatige vertaling. Zonneklaar is dat bij de uitvoering van diverse voorgenomen beleidsmaatregelen aan decentrale overheden een kardinale rol is toebedacht. Hierbij wordt van de decentrale overheden nadrukkelijk ook een financiële inzet verwacht.

De bestuurlijke agenda van het kabinet is niet minder ambitieus. Inzet is een stevige decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies, vermindering van bestuurlijke drukte, het mogelijk maken van (meer) differentiatie en vermindering van administratieve lasten voor decentrale overheden. Tegelijkertijd heeft het kabinet zich tot taak gesteld fors te snijden in de omvang van de rijksdienst, inclusief zelfstandige bestuursorganen en gedeconcentreerde diensten.

Als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft u aangegeven nadrukkelijk het overleg en de samenwerking met provincies en gemeenten te zullen zoeken. Herstel van onderling vertrouwen en het

werken aan een gezamenlijke bestuurlijke agenda moeten uitmonden in twee te sluiten bestuursakkoorden.

Voor de uitvoering van het regeerakkoord is het Rijk ontegenzeggelijk in belangrijke mate aangewezen op de medewerking van provincies en gemeenten. De Raad ziet het daarbij als zijn taak een bijdrage te leveren aan een gedegen financiële vertaling van de kabinetsplannen in de financiële verhoudingen tussen overheden. Provincies en gemeenten zijn beide democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die de verantwoordelijkheid dragen voor de eigen financiële huishouding. De bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden zoals die in ons staatsbestel zijn vastgelegd vormen de basis voor de adviezen van de Raad. De doelmatigheid en de doeltreffendheid van de gehele overheidsorganisatie staan daarbij voor de Raad voorop.

De uitgangspunten van de financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden, de beleids- en bestedingsvrijheid van decentrale overheden, de financiële risico's die zij lopen, en de mate waarin is voldaan aan de zwaarwegende eisen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie zijn daarbij belangrijke uitgangspunten.

De Raad heeft zich gebogen over de vraag wat de op samenwerking met de decentrale overheden gerichte invalshoek van het kabinet betekent voor de financieel-bestuurlijke verhoudingen.

2.

De bestuurlijke agenda

De kern van de bestuurlijk-financiële agenda van het kabinet ten aanzien van de decentrale overheden is in het regeerakkoord als volgt verwoord:

“Decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten wordt met kracht bevorderd, uit te werken in twee bestuursakkoorden, waarin afspraken worden gemaakt over de bijdragen van provincies resp. gemeenten aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken. In dit kader wordt de helft van het aantal doeluitkeringen omgezet in een generieke bijdrage aan de gemeenten en door een nader in te vullen decentralisatie-impuls met budgetoverheveling en/of met verruiming van het lokale belastinggebied inclusief, bij invoering, voor burgers compenserende beperking van de rijksbelastingen. In deze bestuursakkoorden worden ook afspraken gemaakt over vermindering van de provinciale en gemeentelijke administratieve lasten voor burgers en bedrijven van minimaal 25%.”

De Raad ziet in deze passage voldoende aanknopingspunten voor een constructieve benadering van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daarbij is het van groot belang de uitgangspunten van de financiële verhoudingen, zoals wij die in Nederland kennen, in acht te nemen. Die wortelen in het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies zijn, net als het Rijk, democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die zelfstandig verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen financiële huishouding. Dit houdt in dat zij een eigen afwegingsruimte dienen te hebben. Bij de decentralisatieopdracht die het kabinet zich heeft gesteld, merkt de Raad op dat het bij overheveling van taken (en bevoegdheden) van belang is dat voldoende wordt onderbouwd op welke wijze de financiële gevolgen van de taakuitbreiding door de decentrale overheden opgevangen kunnen worden, conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en in samenhang met financiële compensatie van medebewindstaken (artikel 105, derde lid, Provinciewet en artikel 108, derde lid, Gemeentewet). De Raad wijst in dit verband op de gevolgen van wet- en regelgeving die leiden tot hogere kosten als gevolg van brandweer, het generaal pardon voor lang verblijvende vreemdelingen en nieuwe beleidsinspanningen ten gunste van klimaat en milieu, water en luchtkwaliteit, en de infrastructuur.

3.

De ontwikkeling van de fondsen

Het kabinet kiest voor een benadering waarbij de normeringssystematiek ('samen de trap op, samen de trap af') voor het provincie- en gemeentefonds wordt gehandhaafd. Dit betekent dat de fondsen meegroeien (of krimpen) met de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Deze systematiek heeft in de afgelopen kabinetsperioden naar tevredenheid gewerkt.

Gemeentefonds

In het regeerakkoord wordt echter een bijzondere invulling gegeven aan de normeringssystematiek. De gevolgen van de ombuigingen, 'de trap af', komen neer op een korting van € 508 mln. voor het gemeentefonds. Als gevolg van extra rijksuitgaven gaat het gemeentefonds tevens € 605 mln. 'de trap op'.¹

Het kabinet is er in dit verband op gespist afspraken met gemeenten te maken over een gerichte inzet van de accessen die stroken met de extra rijksuitgaven die voortvloeien uit het regeerakkoord voor de periode 2008-

¹ De Raad houdt er rekening mee dat het accres op voorhand hoger kan uitvallen, tegelijkertijd stelt de Raad vast dat achteraf gezien de ontwikkeling weer anders kan zijn verlopen. De Raad baseert zich daarom vooralsnog op de cijfers van het regeerakkoord, hoewel die dus mogelijk te laag zijn.

2011. Gemeenten worden geacht van het accres met € 605 mln. tweederden (€ 400 mln.) in te zetten voor een wijkgerichte aanpak en sociale samenhang en nog eens € 150 mln. voor lokale veiligheid. Globaal bezien komt dit er op neer dat de ombuigingen op de rijksbegroting generiek worden gekort op de algemene uitkering en dat de bestemming van de intensiveringen specifiek is vastgelegd. Zo is geen sprake van een algemene, voor elke gemeente geldende groei van de algemene uitkering.

Per saldo betekent deze aanpak een forse herverdeling van de algemene uitkering ten gunste van een selecte groep van gemeenten met achterstandswijken en specifieke veiligheidsproblemen. Het is zelfs niet denkbeeldig dat de programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) met deze gemeenten prestatieafspraken zal willen maken over de inzet van de beschikbare middelen. Samen met een gerichte toedeling van het accres verwordt de middenstroom uit het gemeentefonds zo tot een pseudo-brede doeluitkering. Dit alles staat op gespannen voet met het algemene uitgangspunt in de financiële verhouding van een vrij besteedbare algemene uitkering. In feite worden de normeringsafspraken hiermee ook geschonden. Met een gerichte inzet van het accres in combinatie met prestatieafspraken is immers niet langer sprake van een vrij besteedbaar accres.

De Raad merkt daarbij op dat het accres de afgelopen jaren reeds is gebruikt ter compensatie van de financiële gevolgen van tal van door de rijksoverheid gedeceeteerde beleidswijzigingen. De Raad noemt in dit verband de compensatie voor de ingroei van de kapitaallasten van het voortgezet onderwijs, de dekking van de suppletie-uitkering in verband met de afschaffing van de onroerendezaakbelasting (OZB) voor gebruikers van woningen, en de terugbetaling van BTW.

Op basis van een strikte uitleg van het regeerakkoord zullen alleen de gemeenten met achterstandswijken en een omvangrijke veiligheidsproblematiek voordeel hebben bij deze specifieke verdeling van het accres voor het gemeentefonds. Alle overige gemeenten dreigen er als gevolg van deze interpretatie van de normeringsafspraken de komende kabinetsperiode reëel fors op achteruit te gaan. Hiermee wordt voorbij gegaan aan het feit dat ook tal van andere gemeenten de komende jaren grote inspanningen zullen moeten plegen op terreinen als veiligheid, sociale samenhang en duurzame ontwikkeling.

De beleidskeuzen die het kabinet maakt worden ook in gemeenteland gedeeld, maar gemeenten moeten financieel wel in staat zijn daaraan uitvoering te geven. Dit is bij de door het kabinet gekozen aanpak allesbehalve gegarandeerd, omdat de uitkering uit het gemeentefonds straks onvoldoende rekening houdt met de verschillen in kosten van afzonderlijke gemeenten. Die

zullen hierdoor onvoldoende in staat zijn adequaat invulling te geven aan hun beleidsprioriteiten. De Raad beveelt daarom aan om op gepaste wijze te reageren op wijzigingen in de kostenstructuren bij decentrale overheden om zo recht te doen aan de inzet van decentrale overheden. Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is daarvoor de basis.²

Ook heeft de Raad er in een onlangs uitgebracht advies over de ontwikkeling van de uitgaven voor openbare orde en veiligheid reeds op gewezen dat door het niet structureel maken van een recente toevoeging aan het gemeentefonds van € 220 mln. een serieus financieel probleem ontstaat voor de dekking van de uitgaven voor veiligheid. Het gericht toedelen van de accressen maakt dit probleem alleen maar ernstiger.³ Dit betekent immers dat veel gemeenten naast een korting op het gemeentefonds ook nog te maken krijgen met een herverdeeffect. De nu voor veiligheid aangewezen € 150 mln. is niet eens voldoende voor het afdekken van de reeds gemaakte kosten, laat staan dat deze extra middelen een intensivering van het gewenste lokale veiligheidsbeleid binnen bereik brengen.

Overigens constateert de Raad dat inzake de nadere invulling van de veiligheidsregio nu ruimte wordt geboden aan de gemeenten om zelf de afweging te maken de lokale brandweerkorpsen al dan niet te regionaliseren. De Raad wijst dat er op dat het wetsontwerp ook andere verplichtingen aan gemeenten oplegt die eerder duiden op een functioneel bestuur dan op verlengd lokaal bestuur. Als het kabinet streeft naar verlengd lokaal bestuur vergt dat een heldere bestuurlijke keuze. De Raad heeft in een eerder advies gewezen op de consequentie dat deze bestuurlijke keuze ook gevolgen heeft voor de toedeling van middelen. De Raad dringt daarom nogmaals aan op het maken van een heldere keuze. Daarbij blijft onverkort van belang dat waar het Rijk bepaalt aan welke eisen elke regio dient te voldoen, dit vastgelegd dient te worden in wet- en regelgeving en rechtstreeks bekostigd dient te worden.⁴ Dit laat onverlet de mogelijkheid de regionalisering van de brandweer op andere wijze (financieel) te stimuleren.

² Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2007*, 24 oktober 2006 (Rfv 2007- 0000138285).

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking Openbare Orde en Veiligheid*, 14 maart 2007 (Rfv 2007-0000047412)

⁴ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio*, 31 oktober 2006 (Rfv 2006-0000350726).

Provinciefonds

Het principiële bezwaar tegen het bestemmen van de accressen geldt ook voor het provinciefonds. De verdeelproblematiek is daar echter minder nijpend omdat de bestedingdoeleinden in dit geval zeer ruim geformuleerd zijn en elke provincie daar mee te maken heeft.

4.

Aanpak achterstandswijken en de toekomst van het Grotestedenbeleid

De Raad wijst een gerichte aanwending van het accres voor de door het kabinet gewenste financieringsbron voor de aanpak van de probleemwijken af. Dit neemt niet weg dat de Raad onderkent dat grote verschillen bestaan tussen de inspanningen die gemeenten moeten leveren voor het wegwerken van achterstanden en verbeteren van veiligheid. Het primaire aangrijpingspunt daarvoor ligt volgens de Raad echter bij een gerichte inzet van de middelen van het Grotestedenbeleid (GSB). Versnippering van de middelen van het GSB moet daarbij worden voorkomen.

Het GSB dient zich te richten op die wijken binnen de grote steden waar sprake is van een zodanige cumulatie van problemen, dat het gemeentebestuur deze problemen aantoonbaar niet zonder extra steun van de rijksoverheid tot een oplossing kan brengen. De bijdrage van de rijksoverheid aan de aanpak van (sociale en fysieke) achterstanden geldt daarbij als een aanvulling op de algemene middelen van gemeenten. Het is in die gevallen ook passend om van die gemeenten concrete prestatieafspraken te verlangen, zoals overigens ook bij het huidige GSB het geval is. Voor gemeenten die daarvoor in aanmerking komen, brengt die benadering niet louter een financieel voordeel maar nadrukkelijk ook verplichtingen met zich mee. De vraag is daarbij gerechtvaardigd in hoeverre deze gemeenten zelf uit eigen middelen, via de OZB, hieraan kunnen bijdragen. Enerzijds mag van ingezetenen ook een bijdrage worden verwacht om bij te dragen aan de oplossing van de achterstandsproblematiek in bepaalde wijken, anderzijds is het niet passend aan ingezetenen van grote steden onevenredig hoge lasten op te leggen. De Raad adviseert u om bij de uitwerking van het GSB rekening hiermee te houden.

Het overgrote deel van het huidige GSB sluit aan op het takenpakket dat in bijna elke gemeente, in weliswaar wisselende intensiteit, voorkomt. Gemeenten pakken deze taken met de beschikbare middelen onder eigen verantwoordelijkheid op. Daarnaast ontvangen de gemeenten middelen via drie brede doeluitkeringen (BDU) voor Fysiek, Economie en Sociaal

Integratie en Veiligheid.⁵ Een groot deel van de budgetten die de GSB-gemeenten thans krijgen is overigens ook weer niet exclusief voor de GSB-gemeenten bestemd. Ook niet GSB-gemeenten ontvangen middelen voor inburgering, stedelijke vernieuwing, maatschappelijke opvang, voortijdig schoolverlaten en dergelijke. De meerwaarde voor de GSB-gemeenten zit in de integrale meerjarige programmatische aanpak, de extra (deel)budgetten die wel exclusief voor GSB-gemeenten beschikbaar zijn gesteld en de mate van bestedingsvrijheid. Bij het huidige GSB is overigens winst geboekt met de introductie van brede doeluitkeringen. Tegelijkertijd is door meerjarenontwikkelingsprogramma's, het formuleren, meten en verantwoorden van outputfactoren, *midtermreviews* en dergelijke een overbodige en onwenselijke bureaucratische verantwoordingscyclus opgetuigd.

Een groot deel van de beschikbare GSB-middelen kan na afloop van de huidige convenantperiode in 2009 zondermeer naar de algemene uitkering van het gemeentefonds worden overgeheveld.

De Raad stelt vast dat een groot deel van de middelen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) nu bestemd is voor projecten die niet of nauwelijks boven het normale beheer voor de bebouwde omgeving uitstijgen. Het gaat daarbij om zowel absoluut als ook relatief gezien beperkte opgaven voor stedelijke vernieuwing in die gemeenten. Gemeenten zouden de uitgaven daarvoor uit de algemene middelen moeten kunnen bekostigen. Bij stedelijke vernieuwing dient het echter te gaan om het honoreren van de grote omvang en daarmee de excessieve kosten die uitstijgen boven het normale beheer.⁶ De Raad stelt daarom voor een deel van de ISV-middelen die nu nog via de provincies worden verdeeld (ca. 27% van het totaal aan ISV-middelen oftewel voor de periode 2005 t/m 2009 c.a. € 360 mln.) naar het gemeentefonds over te hevelen. Voor de verdeling van deze middelen kan gebruikt worden gemaakt van de ISV-verdeelsleutel die reeds onderdeel uitmaakt van het cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV). Een rechtstreekse toedeling draagt tevens bij aan de beperking van het aantal betrokken bestuurslagen en verlaging van administratieve lasten. Tegelijkertijd dient de verdeling van het ISV-budget zich sterker te concentreren op de te saneren achterstanden in de geselecteerde wijken. Op deze wijze wordt een onnodige versnippering van gelden voorkomen. De verdeelsleutel dient in elk geval voor de komende periode te worden

⁵ Het gaat in de periode 2005 t/m 2009 om de BDU-ISV (ruim € 1.000 mln.) de BDU-Economie (ruim € 160 mln. en de BDU Sociaal Integratie en Veiligheid (ruim € 2.400 mln.).

⁶ Raad voor de financiële verhoudingen, *Financiële systematiek GSB III Verdeling Fysiske pijler ISV-2*, 13 januari 2004 (Rfv2004050978).

geactualiseerd om recht te doen aan de recente ontwikkelingen en nieuwe beleidsprioriteiten.

De middelen voor maatschappelijke opvang, inclusief die voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGz) - samen ongeveer € 240 mln. - kunnen probleemloos onder de WMO worden gebracht. Voor de inburgering geldt al een aparte, voor alle gemeenten geldende systematiek. Langs deze weg kan ook invulling worden gegeven aan andere doelstellingen van het kabinet: het saneren van specifieke uitkeringen en het verminderen van administratieve lasten en bestuurlijke drukte. Het Rijk kan zich dan beperken tot een gerichte wijkaanpak, waarbij samen met de betrokken gemeenten wordt gekomen tot sanering van fysieke en sociale achterstanden in de geselecteerde woonwijken. Deze vorm van differentiatie draagt bij aan een effectieve en doelmatige besteding van middelen.

De benodigde middelen voor de wijkaanpak dienen uit het GSB-budget te worden vrijgemaakt en niet door middel van een specifieke aanwending van het accres. De Raad geeft in overweging ook te bezien in hoeverre de verdeling van andere budgetten van bijvoorbeeld politie, onderwijs en zorg voldoende rekening houden met de grootstedelijke problematiek. De gemeenten zijn als regisseur immers voor een belangrijk deel ook aangewezen op de (financiële) inzet van maatschappelijke organisaties op lokaal niveau.

5.

Provinciale reserves

Naast de bestemming die aan de accessen wordt gegeven, krijgen de provincies te maken met een eenzijdige greep van ruim € 800 mln. uit de provinciekas. Dit wordt aangekondigd als een afroaming van de provinciale reserves, ten behoeve van meerjarige incidentele investeringen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), vitale plattelandontwikkeling, energie en regionale bereikbaarheid. De Raad is van mening dat dit voornemen strijdig is met de provinciale bestuurlijke en financiële autonomie. Tegelijkertijd erkent de Raad dat het niet op voorhand onredelijk is dat provincies worden uitgedaagd hun vermogens in te zetten voor noodzakelijk geachte investeringen op terreinen die behoren tot hun kerntaken. De keuzevrijheid behoort echter bij het provinciale bestuur te liggen. Feit is wel dat de vermogensposities van de provincies onderling sterk verschillen en niet per definitie gelijke tred houden met de behoefte aan investeringen in de EHS, vitale plattelandontwikkeling, regionaal economisch beleid en dergelijke.

In lijn met het voorgaande constateert de Raad dat de verdeling van het provinciefonds onvoldoende rekening houdt met de verschillen in financiële mogelijkheden tussen provincies, mede als gevolg van zeer grote verschillen in de inkomsten uit de Overige Eigen Middelen (OEM).

De inkomsten uit de OEM hebben weliswaar in beginsel geen structureel karakter en zijn veelal historisch verklaarbaar, maar hebben desalniettemin een grote invloed op de financiële mogelijkheden van provincies. Dit maakt naar de opvatting van de Raad nog eens te meer noodzakelijk de verdeling van het provinciefonds in de komende kabinetsperiode te evalueren en zonodig te herijken. Daarbij is het gelet op het voorgaande van belang om duidelijkheid te verschaffen over de vraag welk uitgangspunt (aspiratieniveau) bij de verdeling van het provinciefonds gehanteerd dient te worden. De veronderstellingen en bestuurlijke afspraken die destijds bij de introductie van het nieuwe verdeelmodel zijn gemaakt, sluiten niet langer aan op de ontwikkelingen sindsdien.

6.

Decentralisatie en sanering van specifieke uitkeringen

Het regeerakkoord bevat het voornemen de helft van het aantal doeluitkeringen om te zetten in een generieke bijdrage aan gemeenten/provincies. De Raad ondersteunt dit streven. Het is daarbij van belang de doelstelling zowel qua volume als aantal eenduidig te formuleren. Daarmee is overigens niet gesteld dat de Raad op voorhand invoering van nieuwe specifieke uitkeringen afwijst. Specifieke uitkeringen kunnen een nuttige rol binnen de financiële verhoudingen vervullen. Het nadeel van specifieke uitkeringen is veelal dat zij aan decentrale overheden beperkte afwegingsmogelijkheden bieden en gepaard gaan met overbodige regelgeving en onevenredig zware verantwoordingslasten. Specifieke uitkeringen dragen daardoor bij aan administratieve lasten en ondoelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Het saneren van specifieke uitkeringen draagt bij aan de gewenste deregulering. Bij het saneren van specifieke uitkeringen zal de rijksoverheid daarom afstand moeten doen van het sturen op details. Deze operatie sluit goed aan op de voorgenomen reductie van de rijksdienst, minder toezicht, een geringer aantal regels, planverplichtingen en dergelijke. Een vergaande sanering van specifieke uitkeringen en dientengevolge overheveling van vrijkomende middelen naar gemeente en/of provinciefonds, al dan niet gebruik makend van de integratie-uitkering-nieuwe-stijl, heeft volgens de Raad vooral betekenis als tegelijkertijd de decentrale beleids- en bestedingsvrijheid toenemen. Ook het verminderen van de verantwoordingslast is van betekenis. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het streven van het Rijk naar minder overheidbureaucratie en rijksambtenaren.

Dit vraagt om een andere benaderingswijze van decentrale overheden door de rijksoverheid. Een benadering en werkwijze die zijn gebaseerd op vertrouwen in de gezonde werking van de provinciale en lokale democratie, waarbij de

rijksoverheid – en alleen waar werkelijk nodig – op globale wijze sturing geeft.

De Raad stelt vast dat met een decentralisatie-uitkering in het wetsvoorstel tot wijziging van de Fvw naast de algemene uitkering een aanvullende mogelijkheid wordt geïntroduceerd tot verdergaande sanering van specifieke uitkeringen. Daarnaast zou door invoering van de optie van een verzameluitkering de bundeling van kleine specifieke uitkeringen eenvoudiger worden. Ook biedt het wetsvoorstel een aanzet voor het invoeren van *single audit* en *single information*. De Raad stemt in met de sanering van specifieke uitkeringen, maar hij plaatst grote vraagtekens bij de stelling dat dit wetsvoorstel wezenlijk bijdraagt aan deze doelstelling. Het lijkt eerder bij te dragen aan ‘verrommeling’ en het ingewikkelder maken van het stelsel van eenduidige financiële verhoudingen. De Raad is van mening dat de bestaande verdeelsystematiek van de algemene uitkering de voorkeur geniet, in plaats van een nieuwe bekostigingsvorm in te voeren. De huidige systematiek kent reeds ruime mogelijkheden om de verdeling van vrij besteedbare middelen optimaal binnen de verdeling te differentiëren. Daarbij kan met de verzameluitkering gemakkelijk het tegenoverstelde worden bereikt van wat wordt beoogd.

In het regeerakkoord is slechts een beperkte aanzet te vinden voor de sanering van specifieke uitkeringen. Er wordt de instelling van een participatiefonds aangekondigd door het bundelen en ontschotten van middelen voor gemeenten op het terrein van reïntegratie, inburgering en educatie. De Raad acht dit een betekenisvolle aanzet tot sanering van specifieke uitkeringen. Naast de reeds genoemde middelen voor het GSB en de maatschappelijke opvang ligt ook op het terrein van het jeugdbeleid (jeugdgezondheidszorg, de centra voor jeugd en gezin e.d.) een verdere bundeling van middelen dan weloverheveling van middelen in de rede.

7.

Tegemoetkoming Bijzondere Uitgaven (TBU)

Er komt geen uitbreiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) met thans via de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) gefinancierde voorzieningen. Wel geeft het kabinet in het regeerakkoord aan te streven naar overheveling van de TBU (Tegemoetkoming Bijzondere Uitgaven voor chronisch zieken en gehandicapten via de belastingdienst) naar de WMO. Van de € 1,6 mld. die via de belastingdienst hiervoor wordt uitgegeven, gaat € 1,2 mld. over naar de gemeenten.

De Raad plaatst een aantal kanttekeningen bij dit voornemen. Het is de Raad vooralsnog niet duidelijk waar de omvang van deze taakoverheveling en beoogde besparing precies op gebaseerd zijn. Het betreft budgettair een zeer

omvangrijke overheveling. In bedragen zou het gaan om een verdubbeling van het huidige WMO-budget. De bezuinigingstaakstelling zal naar verwachting gepaard gaan met het beperken van bestaande aanspraken. Het gaat om een open-einde regeling die de gemeenten zullen moeten gaan uitvoeren. Kortom, het gaat hier naar het oordeel van de Raad om een bijzonder complexe, gevoelige en omvangrijke taak die niet ontbloomt is van financiële risico's voor gemeenten. De Raad is van mening dat naast de wenselijkheid van voldoende gemeentelijke beleidsvrijheid een dergelijke operatie niet zonder financiële waarborgen kan plaatsvinden. Voorafgaande aan een overheveling dient het Rijk zelf duidelijk de doelgroep te bepalen. De Raad sluit niet uit dat gemeenten bij voldoende vrijheidsgraden in de uitvoering efficiencyvoordelen kunnen behalen, getuige de ervaringen bij de overheveling van eenvoudige huishoudelijke hulp uit de AWBZ (zorgkantoren) naar de WMO (gemeenten). Het in dit nieuwe geval op voorhand toepassen van een efficiencykorting, zonder de aanspraken te verminderen, is echter niet gepast. De Raad beveelt daarom aan bij de verdeelsystematiek gebruik te maken van de ervaringen die zijn opgedaan bij de implementatie van de Wet Werk en Bijstand en de WMO.

8.

Decentraal belastinggebied

Het gemeentelijk belastinggebied

Het regeerakkoord bevat geen concreet voornemen tot verruiming van het lokaal belastinggebied, al wordt deze mogelijkheid wel nadrukkelijk open gelaten. De Raad is van mening dat een substantieel lokaal belastinggebied voor het doelmatig en effectief functioneren van de overheid als geheel noodzakelijk is. Een ruim lokaal belastinggebied stelt decentrale overheden in de gelegenheid zelf afwegingen te maken over de meest doelmatige inzet van middelen waarover verantwoording wordt afgelegd aan de stemgerechtigde ingezetenen. Het voorkomt tegelijkertijd dat decentrale overheden een onnodig financieel beroep doen op de rijksoverheid. Indien het kabinet, zoals aangekondigd, een omvangrijke decentralisatieagenda adopteert, is een substantieel eigen lokaal belastinggebied onontbeerlijk. Ten overvloede wordt er op gewezen dat in opdracht van uw ambtsvoorganger een aantal scenario's is verkend als het gaat om de relatie tussen de mate van autonomie (in termen van 'beleidsvrijheid'), de omvang van het takenpakket en het decentraal belastinggebied.⁷

Het na de wetwijziging in 2005 voor gemeenten overgebleven belastinggebied is te gering. De rechtvaardiging van de overgebleven OZB

⁷ Zie bijlage Tweede Kamer 30096, nr. 26 *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*, november 2006.

is vanuit democratisch en allocatief oogpunt gering. Het leidt tot een onevenwichtige verdeling van de belastingdruk tussen woningeigenaren en woninggebruikers, en tussen eigenaren van woningen en die van niet-woningen. Het gevolg is een ingewikkelde tariefstructuur tussen woningen en niet-woningen. De huidige vorm van maximering van OZB-tarieven heeft daarbij geleid tot ingewikkelde regelgeving, die haaks staat op het streven naar vereenvoudiging en vermindering van regelgeving.

De Raad bepleit de invoering van een vorm van ingezetenenbelasting maar hij onderkent dat ook onroerende zaken en opcenten op de inkomensheffing als mogelijke alternatieve heffingsgrondslagen kunnen dienen. Lokale belastingen dienen zich te kenmerken door een breed draagvlak van belastingplichtigen, eenvoud en uitvoerbaarheid. Ook mogen lokale belastingen geen instrument zijn om inkomenspolitiek te voeren. Invoering van een nieuwe lokale belasting kan onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen zelfs direct leiden tot een lastenverlichting voor burgers (of bedrijven). Het ligt namelijk voor de hand dat niet de volledige belastingcapaciteit door de gemeenten zal worden benut. Op basis van de genoemde uitgangspunten heeft de Raad gekozen voor een vorm van ingezetenenbelasting. Deze belasting is relatief eenvoudig in te voeren. Indien gekozen wordt voor ingezetenenbelasting, dan kan ook de OZB op woningen worden afgeschaft. De inkomenseffecten kunnen door een gerichte verlaging van de rijksbelastingen en aanpassing van inkomensvoorzieningen beperkt blijven. Dit geldt eveneens voor de herverdeeleffecten tussen gemeenten.

De Raad erkent dat invoering van een ingezetenenbelasting politiek gevoelig ligt. Als deze optie om politieke redenen niet haalbaar is, dan bepleit de Raad in elk geval het afschaffen van de huidige maximering van de OZB. Hoewel het aandeel van de lokale lasten in de totale lastendruk zeer beperkt is, kan om tegemoet te komen aan de vrees van een ongebreidelde lokale lastenverhoging aan een eenvoudiger vorm van limitering worden gedacht. In elk geval zal het huidige maximum moeten worden verruimd, omdat dit veel gemeenten nauwelijks enige speelruimte biedt.

Het provinciale belastinggebied

Het kabinet is voornemens te komen tot invoering van een kilometerheffing, waardoor de grondslag voor de huidige provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting komt te vervallen. De Raad is van mening dat ook voor de provincies een eigen belastinggebied noodzakelijk is. De Raad bepleit een belasting van een zodanige omvang, dat deze zowel de huidige opbrengst als de onbenutte belastingcapaciteit omvat. Het ligt daarbij voor de hand een belasting te kiezen die aansluit bij het primaire takenpakket van de provincies:

ruimte, omgeving en milieu.

9.

Conclusie

Inhoudelijk kenmerkt het voorgenomen kabinetsbeleid zich door grote ambities inzake beleidsterreinen waarop de decentrale overheden, met name de gemeenten, actief zijn. Het kabinet doet daarbij een beroep op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de oplossing van maatschappelijke problemen. Bestuurlijk zet het regeerakkoord daarbij in op halvering van het aantal doeluitkeringen, verruiming van de beleids- en bestedingsvrijheid bij de overgebleven doeluitkering en vermindering van administratieve lasten. Allemaal zaken waar decentrale overheden warm voor lopen.

Het regeerakkoord benadrukt echter vooral de rol van decentrale overheden als partners bij de uitvoering van het rijksbeleid. Niet zo zeer de autonome positie van de decentrale bestuurslagen staat voorop, maar veeleer de gezamenlijke opdracht waar de overheidsorganisatie als geheel voor staat. In de uitwerking van het regeerakkoord worden decentrale overheden vooral gezien als uitvoerders van rijksbeleid.

Indien de rijksoverheid haar ambities waar wil maken en streeft naar een kleinere en slagvaardige rijksoverheid vergt dit ook een andere bestuurlijke benadering van decentrale overheden. Gemeenten en provincies zullen primair moeten worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. Zij zijn relatief zelfstandige overheden en in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de door hen uitgevoerde taken. De rijksoverheid dient zich daarbij te beperken tot zaken die van nationaal belang zijn en die de provincies en/of gemeenten niet op eigen kracht kunnen oplossen.

De Raad is van mening dat vergaande sanering van specifieke uitkeringen gekoppeld dient te zijn aan een ruim eigen belastinggebied. Een werkelijk omvangrijke overheveling van middelen heeft uiteindelijk ook gevolgen voor de uitgangspunten waarop met name de algemene uitkering van het gemeentefonds is gebaseerd. De huidige clusters binnen de algemene uitkering zouden zich op den duur tot subfondsen kunnen ontwikkelen, waarvan de reikwijdte zich niet beperkt tot de traditionele beheerders. In feite is dit een ontwikkeling die reeds in gang gezet is bij bijvoorbeeld de decentralisatie van middelen voor onderwijshuisvesting. Dit betekent een omslagpunt in de huidige financiële verhoudingen. De Raad acht dit een belangwekkende ontwikkeling. Hij wil graag zijn bijdrage leveren aan een goede uitwerking van de gedachtevorming daarover.

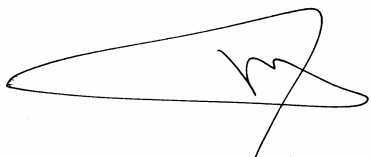
Concrete aanbevelingen

Het voorafgaande geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen.

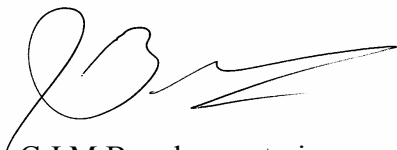
- Bij decentralisatie van taken en bevoegdheden dient de rijksoverheid zich steeds rekenschap te geven op welke wijze de financiële gevolgen door de decentrale overheden opgevangen kunnen worden. (artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet).
- Geen gerichte verdeling van het accres.
- Het adequaat reageren op gewijzigde kostenstructuren bij decentrale overheden.
- Het grotestedenbeleid na 2009 omzetten in – waar doelmatig – een gerichte saneringsbijdrage voor de aanpak van de probleemwijken.
- De overige GSB-middelen overhevelen naar het gemeentefonds, inclusief een deel van de ISV-middelen die nu nog via de provincies worden verdeeld.
- Een herstel en verruiming van het lokaal belastinggebied voor de gemeente.
- Afschaffing van de huidige maximering van de OZB.
- Het structureel beschikbaar stellen van de € 220 mln. voor openbare orde en veiligheid binnen het gemeentefonds.
- Een eenduidige bestuurlijke keuze omtrent de vormgeving van de veiligheidsregio opdat de financieringsstructuur daar op aangepast kan worden.
- Een verdergaande sanering van specifieke uikeringen met tegelijkertijd het schrappen van regels, verantwoordingslasten, planverplichtingen enz.
- De middelen voor de maatschappelijke opvang inclusief de middelen voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (ca. € 240 mln.) kunnen aan de integratie-uitkering van de WMO worden toegevoegd.
- De overheveling van de Tegemoetkoming Bijzondere Uitgaven naar de gemeenten is alleen aanvaardbaar indien de systematiek voldoende beleidsvrijheid aan gemeenten laat en tegelijkertijd voldoende waarborgen biedt voor financiële risico's. De ervaringen van de WMO en de WWB kunnen daarbij van dienst zijn.
- Een rechtstreekse greep uit de provinciale reserves wijst de Raad zondermeer af als strijdig met de provinciale autonomie.
- De verdeling van het provinciefonds dient in de komende kabinetsperiode te worden geëvalueerd en zonodig te worden herijkt. Verschillen in financiële mogelijkheden en de bestuurlijke afspraken die bij de introductie van het nieuwe verdeelstelsel zijn gemaakt nopen daartoe.
- Het bieden van een alternatief voor de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

De Raad biedt u aan behulpzaam te zijn bij de verdere uitwerking van de agenda voor de financiële verhoudingen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Drs. C.J.M. Breed, secretaris

De brief zal in afschrift worden gestuurd aan:

- de Minister van Algemene Zaken;
- de Minister van Financiën;
- de Minister voor Jeugd en Gezin;
- de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie;
- de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.