

de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.P.H. Donner
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
24 november 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2010-0000768359

Inlichtingen bij
G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen

Onderwerp
Gevolgen Regeerakkoord voor de financiële
verhoudingen

Geachte minister Donner,

1.
Inleiding

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) adviseert regering en parlement over hoe de beschikbare financiële middelen van het Rijk het beste kunnen worden verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. De adviezen beslaan het geheel van wetten en regels betreffende de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en middelen tussen overheidslagen. Uitgangspunt voor de Raad daarbij is een evenwichtige verdeling die bijdraagt aan het doelmatig functioneren van de overheid als geheel.

De Raad heeft kennis genomen van de plannen van het kabinet voor de periode 2010-2015. Dit advies betreft een financieel bestuurlijke doorlichting van de kabinetsvoornemens. Met deze brief wil hij u een handreiking bieden om de inhoudelijke en bestuurlijke ambities te vertalen in een agenda voor verantwoorde financieel bestuurlijke verhoudingen in de komende kabinetsperiode. De politieke keuzes zijn voor de Raad een gegeven maar hij wil u wijzen op de kansen, mogelijke gevolgen en valkuilen. Veel van de plannen zijn nog niet uitgewerkt. Ook bij de uitwerking van de plannen wil de Raad u de komende jaren graag van advies dienen.

Samenvatting

Het Regeerakkoord staat in het teken van het saneren van de overheidsfinanciën. Door middel van decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen kunnen decentrale overheden bijdragen aan een krachtige, kleine, dienstverlenende en doelmatige overheid zoals het kabinet voor ogen staat. Voorwaarde is wel dat het Rijk zich daarbij houdt aan het zelf geproclameerde principe “Je gaat erover of niet.” Een duidelijke verdeling van taken voorkomt verrommeling, bestuurlijke drukte, beperkte slagvaardigheid en afwenteling van financiële risico's. Dat betekent dat het Rijk zich dient te beperken in het stellen van voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. De winst van decentralisatie is dan niet alleen de korting op de overgehevelde budgetten maar draagt dan tevens bij aan de inkrimping van het rijksambtenarenapparaat.

Bestuurlijke organisatie

Door voorgenomen grootschalige overheveling van taken dreigt er een discrepantie te ontstaan tussen de taken en de bestuurlijke schaal. Dit leidt tot bestuurlijke en financiële knelpunten bij gemeenten. Aan de minister van Binnenlandse Zaken komt als systeemverantwoordelijke een bijzondere verantwoordelijkheid toe om de gevolgen van de verschillende inhoudelijk gemotiveerde decentralisaties te wegen voor de financieel-bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau.

De instelling van een Infrastructuurautoriteit levert geen bijdrage aan het verminderen van bestuurlijke drukte. Het benoemen van projecten als nationaal, regionaal dan wel lokaal en het daaraan koppelen van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid acht de Raad een eenvoudiger en effectiever alternatief voor het optuigen van additionele bestuurlijke structuren.

Decentrale financiën

Het herstel van de normeringssystematiek acht de Raad een goede zaak. Het biedt decentrale overheden zekerheid en doet recht aan het principe van een evenredige behandeling. Hoewel het herstel van de normeringssystematiek niet leidt tot onredelijke inkomsteneffecten betekent het overigens wel een reële achteruitgang in bestedingskracht van decentrale overheden. Gemeenten en provincies moeten daarnaast ook rekening houden met specifieke kortingen op de algemene uitkering. Dat betekent weliswaar dat daar ook kosten tegen wegvallen maar de samenloop van de maatregelen beperkt decentrale overheden in hun afwegingsmogelijkheden. Voor provincies werkt ook de korting van 300 miljoen euro vanaf 2010 nog door. Provincies dienen op korte termijn

zekerheid krijgen over de structurele nieuwe verdeling van het provinciefonds.

Naast de directe gevolgen voor het gemeente- en provinciefonds worden specifieke uitkeringen gekort of stopgezet. Dit legt een zwaarder beslag op de vrij besteedbare middelen van de decentrale overheden. Voor zover dit een beoogd effect is, worden provincie en gemeenten gedwongen zelf de afweging te maken. Voor een deel lijkt het echter te gaan om onbedoelde neveneffecten waarbij kosten afgewenteld worden op decentrale overheden. Dat is in strijd met de interbestuurlijke verhoudingen.

Al met al staan gemeenten en provincies de komende jaren voor forse bezuinigingsopgaven. Naast het snijden in de eigen organisaties is het echter onvermijdelijk dat burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen te maken krijgen met een verschraling van het voorzieningenaanbod.

Decentrale belastingen

Waar het Regeerakkoord de intentie uitspreekt taken het liefst zo dicht mogelijk bij de burger uit te voeren, acht de Raad het een gemiste kans dat niet principieel gekozen wordt voor een substantieel decentraal belastinggebied. Het op decentraal niveau afwegen van het nut van voorzieningen en het daartegenover staande belastingoffer draagt bij aan het doelmatig en effectief functioneren van de overheid als geheel. De Raad acht invoering van een vorm van ingezetenenbelasting voor gemeenten onder gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering een goede aanvulling op het bestaande belastinggebied. De huidige provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting dienen vervangen te worden door een meer herkenbare belasting die beter aansluit bij het primaire takenpakket van de provincies.

Gemeenten

Het Regeerakkoord voorziet in een forse taakuitbreiding van gemeenten op het terrein van welzijn en zorg. Het is de vraag of het onderbrengen van het brede pakket van zorguitgaven in de algemene uitkering niet tot onevenwichtigheden leidt, waarbij gemeenten onder andere extra gevoelig worden voor economische ontwikkelingen.

Decentralisatie van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten levert niet zonder meer een doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro op. De Raad is evenwel van opvatting dat door aanpassing van de wet- en regelgeving, de procedures en de financieringsstructuur doelmatigheidswinst te behalen valt. Gemeenten moeten de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om daadwerkelijk inhoud te kunnen geven

aan een integraal lokaal jeugd- en gezinsbeleid. Dit vraagt ook om een bundeling van de bestaande middelen uit de BDU Jeugd en Gezin. Gelet op de omvang en de complexiteit van dit beleidsterrein valt te verwachten dat veel gemeenten samenwerking zullen moeten zoeken.

De overheveling van de functies dagbesteding en begeleiding naar gemeenten sluit aan bij de bestaande Wmo-taken van gemeenten. Het huidige financieringsarrangement waarbij overschotten op de integratie-uitkering Wmo leiden tot een korting op het beschikbare macro-budget, vormt echter een rem op een doelmatige aanwending van middelen door gemeenten. De Raad adviseert daarom een volledige integratie van alle Wmo-middelen in de algemene uitkering zonder allerlei beperkende bepalingen.

De decentralisatie en bundeling van middelen voor een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt gaan gepaard met een forse korting op de beschikbare budgetten in verband met het beperken van aanspraken van de groep van (nieuwe) rechthebbenden. Dit leidt ertoe dat meer mensen het risico lopen duurzaam afhankelijk te worden van een uitkering. De druk op de bijstand maar ook op andere vormen van gemeentelijke zorg zal groter worden. De gevolgen van de bezuinigingen worden zo deels op de gemeenten afgewenteld.

Provincies

De Raad onderschrijft de doelstelling om de taken en bevoegdheden op het terrein van natuur, regionale economie, infrastructuur aan de provincies over te dragen. Decentralisatie houdt dan wel in dat het niet meer aan het Rijk is om beleidsprioriteiten te formuleren, maar dat de provincies zelf verantwoordelijk zijn voor de afwegingen over de meest doelmatige en effectieve inzet van de beschikbare middelen. Provincies dienen de kosten van die taken bij voorkeur uit hun algemene middelen te dekken. Bij de decentralisatie van het natuurbeleid dient rekening te worden gehouden met aangegane verplichtingen en gewekte verwachtingen. Voorkomen moet worden dat de kosten van het terugdraaien hoger uitvallen dan het doorzetten van ingezet beleid.

Op het terrein van het regionale verkeer- en vervoersbeleid ontbreekt het aan een eenduidige keuze voor de provincie. Voorfinanciering van investeringen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) door provincies acht de Raad alleen verantwoord als het Rijk zich juridisch verplicht tot het verstrekken van de toegezegde bedragen, anders lopen de provincies een disproportioneel financieel risico.

Waterschappen

Bij de waterschappen ontstaat een onevenwichtige verdeling tussen de taken, verantwoordelijkheden en de bekostiging daarvan. Indien geen goede toedeling van taken en financiering plaatsvindt. De verantwoordelijkheid voor de primaire waterkeringen is een nationaal belang. Uitgaande van het principe twee overheidslagen en “Je gaat erover of niet” pleit de Raad voor een eenduidige en overzichtelijke taakverdeling, waarbij normstelling voor de primaire en secundaire keringen des rijks is en de verantwoordelijkheid daarbinnen voor de investering en beheer en onderhoud alsmede de financiering daarvan een taak voor de waterschappen. Daarbij past dat de rijksoverheid zorg draagt voor een landelijke verevening van deze kosten en deze niet afwentelt op de betreffende waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van die taak.

2. Openbaar bestuur

2.1 Uitgangspunten

Het kabinet streeft naar een krachtige, kleine, dienstverlenende en doelmatige overheid. Het kabinet laat zich daarbij leiden door het principe “Je gaat erover of niet.” De bestuurlijke uitgangspunten uit het Regeerakkoord sluiten in belangrijke mate aan bij de uitgangspunten die de Raad bij zijn advisering hanteert. Het belang van decentralisatie, deregulering, een heldere en eenduidige verdeling van taken en bevoegdheden, beperking van specifieke uitkeringen, zijn ook voor de Raad belangrijke toetspunten. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

2.1.1 Decentralisatie

U kondigt in het Regeerakkoord een omvangrijk pakket aan decentralisatiemaatregelen aan. De Raad staat in beginsel positief tegenover het decentraliseren van taken.

- Bestuurlijke overwegingen

Decentralisatie kan bijdragen aan een doeltreffender en doelmatiger besteding van middelen omdat het beleid beter kan worden afgestemd op de lokale en of regionale omstandigheden en voorkeuren. Decentraal beleid maakt maatwerk mogelijk, het stimuleert creatieve oplossingen, het biedt meer mogelijkheden voor integrale probleemgerichte oplossing en draagt in veel gevallen bij aan een slagvaardige overheid. Het verkleint de afstand tussen burgers en bestuur, het versterkt de lokale democratie en de toegankelijkheid van het bestuur wordt vergroot.

Deze voordelen kunnen alleen worden behaald als decentrale overheden over voldoende beleidsvrijheid beschikken. Dat betekent dat het Rijk zich dient te beperken in het stellen van voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. Allerlei planvoorschriften kunnen cq. zouden moeten worden geschrapt. Decentrale overheden beschikken over een eigen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Het bestuur op nationaal niveau is niet per definitie hoger of meer democratisch gelegitimeerd dan dat op decentraal niveau. Verantwoording op decentraal niveau dient bij decentralisatie voorop te staan. Dit vergt terughoudendheid bij het Rijk bij het opvragen van verantwoordings- en beleidsinformatie. Deze terughoudendheid geldt ook het stellen van aanvullende regels bij Europese regelgeving.¹

Indien het Rijk deze keuze niet kan of wil maken dan is er feitelijk sprake van gedeconcentreerde uitvoering. In dat geval dient het Rijk ook de volledige financiële verantwoordelijkheid te dragen.

*De Raad benadrukt dat het Rijk zich dient te beperken in sturing en regelgeving; conform het uitgangspunt: “Je gaat erover of niet”. Vertrouwen is de basis van “de kunst van het overlaten”.*²

- Financiële overwegingen

De decentralisatievoorstellen in het Regeerakkoord zijn echter vooral ingegeven door financiële motieven. De veronderstelling is dat (samenwerkende) gemeenten een taak goedkoper kunnen uitvoeren. Hoewel deze veronderstelling in veel gevallen niet is onderbouwd wijzen de ervaringen met de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit dat decentralisatie van taken naar gemeenten efficiencyvoordelen kan opleveren. Ook de gebiedsgerichte aanpak op provinciaal niveau is een voorbeeld van effectieve integrale decentrale aanpak van problemen. De verdeling van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen moet echter wel met elkaar in evenwicht zijn. Decentrale overheden moeten in staat worden gesteld de hun toegewezen taken naar behoren uit te voeren. Zij dienen de financiële mogelijkheden te hebben om eigen initiatieven te ontplooien. Een duidelijk onderscheid in taken voorkomt bestuurlijke drukte, een gebrek aan slagvaardigheid, verrommeling van financiële verantwoordelijkheden en afwenteling van financiële risico's. De verdeling van middelen moet aansluiten op de kosten die een bestuursorgaan maakt.

¹ Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, juni 2009.

² Rob en Rfv, *De kunst van het overlaten*, september 2000.

Bij de decentralisatie van taken moet worden nagaan of de schaal van de gemeenten en/of de provincie wel toereikend is om de taak te kunnen uitvoeren. Taak en schaal moeten op elkaar zijn afgestemd. Het gaat daarbij ook om het kunnen opvangen van de financiële risico's. Aan de minister van Binnenlandse Zaken komt daarbij als systeemverantwoordelijke voor het goed functioneren van het openbaar bestuur een bijzonder verantwoordelijkheid toe voor het welslagen van decentralisatie-opgaven. En daar waar de schaal van de gemeenten niet toereikend is dient de provincie daar in haar toezichhoudende taak aandacht aan te besteden.

2.2 Afslanking overheidsapparaat

Decentralisatie kan ook bijdragen aan een slankere en effectievere overheid. Dit betekent overigens niet per definitie dat het aantal ambtenaren bij alle bestuurslagen zal verminderen. Decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen kan voor de rijksoverheid wel een belangrijke bijdrage leveren aan het inkrimpen van het rijksambtenarenapparaat, en zo een stimulans bieden voor de afslanking van de rijksoverheid. Als het Rijk er immers niet meer over gaat dan zal dat ook tot uitdrukking moeten komen in minder rijksambtenaren. De winst van decentralisatie van taken vertaalt zich daarom niet alleen in de korting op de overgehevelde budgetten maar ook in een reductie van het aantal rijksambtenaren. Dit werkt alleen indien het Rijk zich beperkt in het stellen van voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. Voor gemeenten en provincies kan de overheveling van taken wel leiden tot een uitbreiding van de benodigde ambtelijke capaciteit. Bij de decentralisatie van taken moet immers overigens ook rekening worden gehouden met de kosten die decentrale overheden zullen moeten maken. Provincies en gemeenten moeten wel zelf de afweging kunnen maken wat betreft de noodzakelijke ambtelijke capaciteit.

Bij decentralisatie van taken dienen de afname van de uitvoeringskosten op rijksniveau te worden meegenomen en afgewogen tegen de kosten van decentrale uitvoering. Per saldo moet decentralisatie wel leiden tot een compactere overheid

2.3 Taakdifferentiatie

Differentiatie als uitvloeisel van autonomie van decentrale overheden is een vorm van maatwerk die bijdraagt aan een doelmatige besteding van middelen. Verschillen in decentraal beleid zijn daarbij een logische en gewenste uitkomst. Het is het gevolg van de eigen democratisch afweging van het decentraal bestuur. Het Rijk moet dan ook niet krampachtig proberen deze verschillen te beperken.

De Raad staat niet afwijzend tegenover selectief rijksbeleid. Ook in de huidige situatie wordt taakdifferentiatie toegepast. Hij merkt wel op dat de bekostiging van taken die het rijk aan een selectieve groep van gemeenten toewijst (medebewind) de bekostiging nauw luistert.³ Als de gemeente een regionale verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld is een kostendekkende specifieke uitkering de meest aangewezen bekostigingsvorm. De bekostiging van de maatschappelijke opvang is daarvan een goed voorbeeld. Het past niet een centrumgemeente te belasten met de ongedekte kosten die zij maakt mede ten behoeve voor inwoners in de regio.⁴ Bij het toedelen van specifieke taken aan gemeenten die zich beperken tot het grondgebied en of de inwoners van de betreffende gemeente verdient, in geval bekostiging uit eigen bijdragen niet mogelijk of wenselijk is, bekostiging uit de algemene uitkering de voorkeur.

Bij gedifferentieerde taaktoedeling aan (groepen van) gemeenten dient het Rijk zich rekenschap te geven van een adequate bekostiging van de taak.

2.4 Sanering specifieke uitkeringen

De Raad onderschrijft het streven de sanering van het aantal specifieke uitkeringen voort te zetten. Gemeten naar het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen jaren al sprake van een drastische afname van het aantal specifieke uitkeringen namelijk van 160 in 2005 tot 59 in 2010. Veel specifieke uitkeringen zijn echter omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Het aantal decentralisatie-uitkeringen was in 2010 opgelopen tot bijna meer dan 50. Voor een deel is dus sprake van een cosmetische operatie. Decentralisatie-uitkeringen zijn in theorie vrij besteedbaar maar in de praktijk blijkt dat er aanvraagprocedures gelden, waarbij plannen worden beoordeeld, of convenanten moeten worden afgesloten, bestedingsvoorwaarden worden gehanteerd, enz. Het is strijdig met het vrij besteedbare en onvoorwaardelijke karakter van het gemeentefonds. Het voordeel is wel dat gemeenten en provincies verlost zijn van de specifieke verantwoordingsplicht. De sturing van rijkszijde heeft zich verplaatst naar de voorkant van het proces.⁵ Het draagt niet bij aan het verminderen van regeldruk. Sanering van het aantal specifieke uitkeringen lijkt een doel op zich geworden.

De Raad beveelt aan bij de sanering van specifieke uitkeringen ook de decentralisatie-uitkeringen te betrekken. Doelstelling moet zijn het vergroten van beleids- en bestedingsvrijheid en het beperken van regeldruk.

³ Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *De gedifferentieerde eenheidsstaat*, mei 2007.

⁴ *Advies verdeelsleutel maatschappelijke opvang*, Rfv augustus 2009.

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen*, 31 mei 2007; Rfv, *Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gemeentefonds 2009, november 2008*.

3.

Bestuurlijke organisatie

3.1 Schaal en taak

De bestuurlijke organisatie heeft indirect gevolgen voor de financiële verhoudingen. De bestuurlijke inrichting dient bij te dragen aan een doelmatige en doeltreffende inzet van collectieve middelen door de verschillende overheden. Een belangrijke toetssteen voor de inrichting van het openbaar bestuur betreft de mate waarin de inrichting van het openbaar bestuur een evenwichtige, doelmatige en effectieve verdeling van taken en verantwoording van publieke middelen mogelijk maakt. De voornemens van het kabinet lijken beperkt te blijven tot een aantal kleine wijzigingen, die vooral ingegeven zijn door het terugdringen van de bestuurlijke drukte. De Raad stelt vast dat van de vergaande voorstellen uit het heroverwegingsrapport *Openbaar bestuur* weinig is terug te vinden. De reden voor de in dat rapport geadviseerde schaalvergroting van het decentraal bestuur was echter dat dit de weg zou openen tot vergaande decentralisatie van taken met daarbij te behalen efficiencyoordelen voor het rijk. Dat gemeentelijke schaalvergroting tot kostenbesparing zou leiden is overigens niet onomstreden.⁶ De Raad stelt nu vast dat er nu een discrepantie dreigt tussen de decentralisatie van taken en de bestuurlijke schaal.

Er wordt nu geen energie en geld verspild aan een langdurige en uiteindelijk vruchteloze discussies over de inrichting van het openbaar bestuur. Dat wil niet zeggen dat het Regeerakkoord geen gevolgen zal hebben voor de inrichting van het openbaar bestuur. De decentralisatie sluit aan bij het versterken van de primaire inhoudelijke verantwoordelijkheid van de verschillende overheidslagen. De overheveling van taken maakt gemeenten de eerste overheid op het terrein van zorg, welzijn en ondersteuning. De kerntaken van provincies worden gedefinieerd op de gebieden ruimte, economie en natuur.

De Raad constateert dat het kabinet daarmee de inhoud voorop stelt zonder daarbij de consequenties voor de bestuurlijke structuur mee te wegen.

3.2 Gemeentelijke herindeling

Het kabinet houdt vooralsnog vast aan het principe dat herindelingen van onderop gestalte moeten krijgen. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren mede onder druk van de toegenomen beleidslast van

⁶ M.A. Allers, *Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op*, ESB 28 mei 2010, blz. 341-342.

gedecentraliseerde taken als de Wet Werk en Bijstand (Wwb) de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) hun heil gezocht in vergaande vormen van samenwerking of in vrijwillige gemeentelijke herindeling. De prognose was dat zonder aanpassing van het beleid het huidige aantal gemeenten van 430 al zou dalen tot 300 in 2025.⁷

De Raad is van oordeel dat vergaande decentralisatie van taken zal leiden tot bestuurlijke en financiële knelpunten bij gemeenten. De decentralisatie van taken naar gemeenten trekt een zware wissel op de organisatorische en financiële capaciteit van veel gemeenten. De schaal van veel gemeenten zal immers een kostenefficiënte uitvoering op gemeentelijk niveau in de weg staan.

Waar gemeenten kiezen voor het behoud van zelfstandigheid valt te verwachten dat mede door de noodzaak tot bezuinigingen gemeenten zich genoodzaakt voelen regionale samenwerking aan te gaan, bijvoorbeeld door het opzetten van gezamenlijke uitvoeringsorganisaties. De bestuurlijke drukte zal hierdoor toenemen. Het onderscheid tussen beleid en uitvoering blijkt daarbij in de praktijk lang niet altijd even eenduidig. Individuele gemeenten zijn als gevolg daarvan onvoldoende in staat om eigen beleidsafwegingen te maken.⁸

De Raad wijst er op dat gemeenten bij intergemeentelijke samenwerking geconfronteerd worden met de vraag hoe grip te houden op de kostenontwikkeling van deze gemeenschappelijke uitvoeringsorganisaties.

Indirect krijgt ook het geleidelijke proces tot opschaling van gemeenten door de voorgenomen decentralisatie van taken (ongewild) een impuls. Het gemeentefonds zelf bevat geen financiële prikkel tot schaalvergroting, zij het dat kleine gemeenten niet alleen als gevolg van de beperkte ambtelijke capaciteit kwetsbaar zijn, maar ook over weinig mogelijkheden tot het aangaan van financiële verplichtingen of het opvangen van financiële tegenvallers beschikken. Aan de provincies wordt een actieve rol in haar wettelijke rol als toezichthouder toebedacht in het oplossen van bestuurlijke en financiële knelpunten bij gemeenten.

De Raad is van oordeel dat aan de provincies komt als toezichthouder een bijzondere en actieve rol toe. Van provincies mag worden verwacht dat zij gemeenten, indien nodig, zullen overtuigen van de noodzaak om 'vrijwillig' te gaan herindelen. Financiële knelpunten van gemeenten kunnen echter niet door provincies worden opgelost. Daar geldt de eigen

⁷ *Openbaar bestuur*, Rapport 18 van de Brede Heroverwegingen, april 2010.

⁸ Raad voor het openbare bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbare bestuur*, blz. 19-21.

verantwoordelijkheid van de gemeente dan wel van de rijksoverheid bijvoorbeeld door zorg te dragen voor kostendekkende specifieke uitkeringen.

Voor de minister van Binnenlandse Zaken komt als systeemverantwoordelijke een bijzondere verantwoordelijkheid toe om de gevolgen van de inhoudelijke gemotiveerde decentralisatie voor de financieel bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau te wegen. De Raad wil u daarbij van advies dienen.

3.3 WGR-plus, Infrastructuurautoriteit, Randstadprovincie

Ter vermindering van de bestuurlijke drukte wordt de WGR-plus regio als bestuurslaag afgeschaft. In de vorige kabinetsperiode waren de taken van de WGR-plus op het terrein van de ruimtelijke ordening al geschrapt. Daarmee wordt een versterking van de positie van de provincie beoogd. In het Regeerakkoord wordt ook het voorstel tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) gelanceerd. Dit om nieuwe bestuurlijke hulpstructuren te voorkomen.

Aan het opschalen van het provinciale bestuur in de Randstad is weliswaar geen financiële opbrengst gekoppeld maar de Raad vraagt zich wel af of de kosten (reorganisatiekosten inzet ambtelijke capaciteit) van deze schaalvergrotingsoperatie wel opwegen tegen de meerwaarde. De opheffing van de WGR-plus gaat aan het belang van samenwerking in grootstedelijke gebieden voor een effectieve aanpak van de stedelijke problematiek in regioverband. Daarbij zou ook moeten worden nagedacht over de gevolgen van een eventuele opschaling van de Randstadprovincies in verhouding tot de overige provincies.

Tegelijkertijd wordt het plan gelanceerd om te komen tot een Infrastructuurautoriteit waaraan de bevoegdheden van rijk, provincies, regio's en gemeenten in de Randstad op het gebied van vervoer en infrastructuur overgedragen zullen worden. De gedachte achter deze constructie is dat het bijdraagt aan een snellere besluitvorming en een betere afstemming van het infrastructuur- en mobiliteitsbeleid. Wat de Infrastructuurautoriteit precies gaat inhouden en hoe dit voornemen zich verhoudt tot het samenvoegen van de Randstadprovincies en het schrappen van de WGR-plus, die juist op het terrein van verkeer en vervoer een belangrijke taak vervullen, is onduidelijk.

De Raad meent dat de bestuurlijke voorstellen en met name de instelling van een Infrastructuurautoriteit op zijn mist op gespannen voet lijken te

staan met het voornemen helderheid te scheppen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen, volgens het principe “Je gaat erover of niet”.

De Raad is van oordeel dat op het terrein van verkeer en vervoer een eenduidiger keuze voor de provincie op zijn plaats is. De instelling van een Infrastructuurautoriteit lijkt geen bijdrage te leveren aan het verminderen van bestuurlijke drukte. Het benoemen van projecten als nationaal, regionaal dan wel lokaal en daaraan bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid te koppelen is een eenvoudiger en effectiever alternatief voor het optuigen van allerlei bestuurlijke structuren. De Raad bepleit daarom het eenduidig beleggen van de (financiële) verantwoordelijkheid voor de regionale infrastructuur op grond van de Planwet verkeer en vervoer met de daarbij behorende doorzettingsmacht bij de bestaande provincies. Dit sluit ook aan bij de voorstellen de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten.

3.4 Deelgemeenten

Ook de deelgemeenten worden afgeschaft. Het schrappen lijkt vooral ingegeven door de wens de bestuurlijke drukte te verminderen. Binnengemeentelijke decentralisatie is echter een autonome bevoegdheid van het lokaal bestuur. Door hier in te treden handelt het Rijk in strijd met het uitgangspunt “Je gaat erover of niet”. De instelling van deelgemeenten is destijds door deze gemeenten mede gemotiveerd vanuit doelmatigheidsoverwegingen. De betrokken gemeenten dragen zelf de lasten en de lusten van het hebben van deelgemeenten.⁹ Deze gedwongen reorganisatie zal in elk geval op korte termijn kosten voor deze gemeenten opleveren en het Rijk financieel niets opleveren.

De Raad stelt, dat voor zover het schrappen van de mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen besparingsverliezen oplevert, dienen die gecompenseerd te worden.

4.

De financiële gevolgen van het regeerakkoord

Het beoordelen van de financiële gevolgen van het Regeerakkoord voor decentrale overheden wordt voor een belangrijk deel bepaald door de gevolgen die het rijksbeleid heeft voor de algemene uitkering van provincies en gemeenten. De gevolgen van de bezuinigingen op de rijksbijdragen en de decentralisatievoorstellen eveneens van belang voor de financiële armslag van provincies en gemeenten. Gemeenten en provincies staan de komende jaren voor forse bezuinigingsopgaven. Naast

⁹ Rob en Rfv, *Advies binnengemeentelijke decentralisatie*, september 2003.

snijden in de eigen organisaties is het echter onvermijdelijk dat burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen de gevolgen zullen ondervinden, onder andere in een verschraling van het voorzieningenaanbod.

Door de bezuinigingen zullen burgers, bedrijven en maatschappelijke vaker aangewezen zijn op hun zelfredzaamheid. Gemeenten en provincie zullen zich niet alleen noodgedwongen gaan concentreren op hun kerntaken maar niet uit te sluiten is dat ook het niveau van de kerntaken gevaar gaat lopen.

4.1 De gevolgen voor de algemene uitkering

Het herstel van de normeringsystematiek acht de Raad in beginsel een goede zaak. De normeringssystematiek biedt decentrale overheden een belangrijke mate van zekerheid. Het doet recht aan het principe van een evenredige behandeling. Het voorkomt dat het Rijk in slechte tijden een meer dan evenredig deel van de financiële problemen op de decentrale overheden afwentelt of, in goede tijden, een meer dan evenredig deel van de voordelen zichzelf toeëigent. Het voorkomt ook claims van gemeenten en provincies op een meer dan evenredig deel van de welvaarts groei. Hoewel de Raad erkent dat er goede redenen zijn de rente-uitgaven buiten beschouwing te laten, is hij van oordeel dat het Rijk sinds het inwerkingtreden van de normeringssystematiek hierbij weinig consequent gedrag ten toon spreid. De indruk wordt gewekt dat al naar gelang het voor het Rijk gunstig of ongunstig is de rente-uitgaven wel of niet worden meegenomen. De Raad gaat er verder vanuit dat bij de nadere uitwerking nog wel gekeken wordt of de rijksuitgaven in 2011 door, bijvoorbeeld hogere incidentele uitgaven, een verstarend effect opleveren ten opzichte van de rijksuitgaven in 2012.

De financiële effecten van het herstel van de normeringssystematiek pakken in eerste aanleg niet onredelijk voor provincie en gemeenten uit. De eerder dreigende scenario's met kortingen van wel 3 miljard euro lijken (voorlopig) van de baan. Provincie- en gemeentefonds zullen de komende jaren een beperkte nominale groei te zien geven. Rekening houdend met een inflatie van 1,5 tot 2 procent betekent dit dat decentrale overheden effectief minder te besteden krijgen.

Daarnaast zijn specifieke kortingen op de algemene uitkering ingeboekt voor andere vermindering politieke ambtsdragers (110 miljoen euro), de regionale uitvoeringsdiensten (100 miljoen euro), het normeren van het lokaal inkomensbeleid (40 miljoen euro).

Ook het wegvallen van specifieke uitkeringen heeft in veel gevallen gevolgen voor de vrij besteedbare ruimte van gemeenten en provincies.

Gemeenten hebben daarnaast te maken met sterk teruglopende dan wel verlieslijdende grondexploitaties.

Voor de provincies komt daarbij dat zij nog te maken hebben met een structurele korting van 300 miljoen euro. Hoewel deze korting lager is dan door de Raad destijds geadviseerd, betekent dit wel een forse inperking van de financiële mogelijkheden van provincies voor het opvangen van bezuinigingen. De Raad is overigens nog steeds van oordeel dat de uitgangspunten van zijn advies over de verdeling van het provinciefonds een goede basis bieden voor een structurele verdeling.¹⁰ Hij wordt daarin gesteund door het rapport 'Beheerst verdelen'.¹¹ De Raad is op de hoogte van het feit dat u op basis van het advies van de Raad werkt aan een nadere uitwerking van een structurele verdeling vanaf 2012.

Het is van groot belang dat de provincies op korte termijn duidelijkheid krijgen over een structurele verdeling. De Raad wijst er op dat dit niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid en transparantie. Hij gaat er vanuit dat u de Raad hierover advies zal vragen.

4.2 Gevolgen kortingen van specifieke uitkeringen

Naast de directe gevolgen voor gemeente- en provinciefonds krijgen gemeenten en provincies te maken met het stopzetten van of het korten op specifieke uitkeringen. Deze kortingen komen bovenop de in de Miljoenennota 2011 aangekondigde kortingen op de inburgering (100 miljoen euro in 2011 oplopend tot 333 miljoen euro in 2014), het re-integratiebudget (190 miljoen euro vanaf 2012), Sociale werkvoorziening (120 miljoen euro) en de Wmo (200 miljoen euro).

De Raad verwacht dat het overgrote deel van de bezuinigingen op specifieke uitkeringen door gemeenten en provincies direct zal worden doorvertaald in lagere ambities en vermindering van aanspraken van burgers en bedrijven. Toch zullen deze bezuinigingen voor een deel ook hun weerslag hebben op de kosten die voor eigen rekening van de gemeenten en provincies komen. Hij waarschuwt echter dat met wegvallen van de specifieke uitkering verdwijnen immers niet automatisch de kosten. Het wegvallen van de specifieke uitkering legt daarmee een zwaarder beslag op de vrij besteedbare middelen. Dit kan een beoogd effect van het stopzetten van de rijksbijdrage zijn. Gemeenten en provincies worden daarbij gedwongen zelf de afweging te maken of zij middelen vrij willen maken voor de voorziening. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de korting op de inburgering, re-integratie of het wegvallen van de Van

¹⁰ Rfv, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, maart 2009

¹¹ Rapportage Commissie Verdeelaspecten Provinciefonds, 'Beheerst verdelen' maart 2010. Commissie is ingesteld door IPO maar het rapport is niet officieel geaccordeerd.

Montfransgelden. Voor een deel gaat het ook om onbedoelde neveneffecten waarbij kosten afgewenteld worden op decentrale overheden. De Raad doelt hierbij onder andere op de gevolgen van het beperken van de aanspraken en toegang tot sociale regelingen als de Wajong, de Wet sociale werkvoorziening en dergelijke. De mogelijkheden om de bezuinigingen op te vangen door verhoging van de eigen inkomsten zijn beperkt.

Schrappen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)
Ten aanzien van het schrappen van het (ISV) merkt de Raad op dat hij eerder heeft geconstateerd dat een groot deel van de middelen uit het ISV bestemd is voor projecten die niet of nauwelijks boven het normale beheer voor de bebouwde omgeving uitstijgen.¹² Het gaat daarbij in veel gevallen om beperkte opgaven voor stedelijke vernieuwing. Deze gemeenten moeten de uitgaven daarvoor uit de algemene middelen kunnen bekostigen. Tegelijkertijd bepleitte de Raad de verdeling van de ISV en BLS gelden meer te richten op het honoreren van excessieve investeringsuitgaven die uitstijgen boven het normale beheer, conform de wijkaanpak. De Raad is van oordeel dat ook de herstructureringsopgaven van krimpgemeenten daaronder vallen.¹³ De aandacht in het Regeerakkoord voor krimpregio's gaat echter niet gepaard met concrete financiële maatregelen. Bij zowel ISV als BLS gaat het om het faciliteren van investeringsuitgaven, de aankondiging van het stopzetten komt in een periode waarin de investeringen teruglopen en gemeenten zelf bij de grondexploitatie aanlopen tegen zware verliezen. Het stopzetten van ISV en BLS beïnvloedt de investeringsbereidheid negatief.

De Raad vraagt aandacht voor de gevolgen van het wegvallen van ISV en BLS –middelen voor de excessieve herstructureringsopgaven in stedelijke gebieden en krimpgemeenten.

4.3 Decentrale belastingen

Het Regeerakkoord doet geen enkele uitspraak over het lokale belastinggebied. Ten aanzien van de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting wordt expliciet gemeld dat deze zodanig zullen worden aangescherpt dat voorkomen wordt dat provincies kortingen van het Rijk afgewenteld (op autobezitters).

¹² Rfv, *Financiële gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden*, april 2007; Rfv, *Advies verdeling stedelijke vernieuwing 2010-2015*, september 2008.

¹³ Rfv, *Advies tijdelijke krimpmaatstaf gemeentefonds*, april 2010; Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen *Bevolkingsdaling Gevolgen voor bestuur en financiën*, maart 2008.

De Raad acht een substantieel lokaal belastinggebied onontbeerlijk voor het doelmatig en effectief functioneren van de overheid als geheel. De vergaande decentralisatie van taken maakt het te meer noodzakelijk dat decentrale overheden mogelijkheid krijgen om eigenstandig afwegingen te maken over het nut van voorzieningen en het daartegenover staande belastingoffer. Een ruimer belastinggebied voorkomt tegelijkertijd dat decentrale overheden een onnodig financieel beroep doen op artikel 12-steen of op de rijksoverheid.

De Vereniging voor belastingwetenschappen heeft een studie gepubliceerd waarin op basis van de beleidsvrijheid per taak is beoordeeld hoeveel ruimte er is voor decentrale belastingen.¹⁴ De conclusie was dat er voldoende redenen en mogelijkheden zijn het decentrale belastinggebied substantieel te verruimen onder gelijktijdige verlaging van algemene en specifieke uitkeringen. Ook de Raad van State heeft aangedrongen gevolg te geven aan de discussie over verschuiving van minder rijksbelastingen naar meer gemeentelijke en andere provinciale belastingen.¹⁵ Verschillen in lokale belastingdruk zijn ook een vorm van differentiatie. Een volwassen democratie vergt dat decentrale overheden verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van hun eigen belastingen en daarop aan hun burgers toelichting geven en verantwoording voor de gemaakte keuzes afleggen. Juist de grote herkenbaarheid voor en betrokkenheid van burgers voorkomt een ongecontroleerde lastenstijging. De evaluatie van de macronorm wijst ook uit dat gemeenten zeer terughoudend zijn bij het verhogen van lokale lasten.¹⁶

*De Raad wijst er op dat de discussie over de gerechtvaardigheid van de lokale lastenstijging in de eerste plaats op lokaal niveau dient plaats te vinden en niet op basis van een macronorm.*¹⁷

Een herkenbare lokale belasting draagt bij tot een evenwichtige en democratisch verantwoorde afweging van nut en offer. 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.¹⁸

De huidige opcenten op de motorrijtuigenbelasting als provinciale belasting voldoen niet aan de genoemde criteria. Zowel de beperkte kenbaarheid als provinciale belasting als de beperkte grondslag van

¹⁴ Rapport van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de vereniging van Belastingwetenschap, *Taakgericht heffen*, No. 239 december 2009.

¹⁵ Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, juni 2009.

¹⁶ Tweede Kamer 2010-2011, 32.500-B, nr. 4.

¹⁷ Rfv, *Advies macronorm OZB*, oktober 2007.

¹⁸ Rfv, *Financiële gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden*, april 2007.

autobezitters dragen niet bij aan een voor de burgers transparante afweging. Voor de provincies bepleit de Raad een beter herkenbaar provinciaal belastinggebied.

De Raad acht invoering van een vorm van ingezetenenbelasting voor gemeenten onder gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering een goede aanvulling op het bestaande belastinggebied. De huidige provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting dienen vervangen te worden door een beter herkenbare provinciale belasting.

5.

Decentralisatie van taken naar gemeenten

Het regeerakkoord voorziet in een forse taakuitbreiding van gemeenten op de terreinen welzijn en zorg. Dit sluit aan bij het profiel van de gemeente als eerste overheid voor de burger. Met deze overheveling van taken worden de gemeentelijke uitgaven ook gevoeliger voor sociaal-economische ontwikkelingen. De clusters ‘maatschappelijke zorg’ en ‘werk en inkomen’ beslaan nu al bijna 40 procent van de netto-uitgaven van de gemeenten. De consequenties van de uitbreiding van taken op het terrein van zorg en welzijn vragen om een nadere analyse. Eén van de vragen die daarbij aan de orde is betreft de effecten voor de algemene uitkering.

De Raad wijst er op dat het onderbrengen van het brede pakket van zorguitgaven in de algemene uitkering onevenwichtigheden kan leiden bijvoorbeeld doordat gemeenten extra gevoelig worden voor economische ontwikkelingen.¹⁹ Hij neemt zich voor daar nader op terug te komen.

5.1 Decentralisatie jeugdzorg van provincies naar gemeenten

De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg zal naar de gemeenten worden gedecentraliseerd. De bestaande aparte financieringsstromen voor het preventieve beleid, de vrijwillige provinciale jeugdzorg, de licht verstandelijk gehandicapte jeugdzorg en de jeugd-ggz worden bij elkaar gevoegd en overgeheveld naar de gemeenten. Hoewel het op dit moment nog onduidelijk is om hoeveel geld het exact gaat, boekt het kabinet een structurele bezuiniging in van 300 miljoen euro. Dat is ongeveer 10 procent van het totale beschikbare bedrag. Opvallend daarbij is dat het kabinet ook de 90 miljoen euro die de provincies op dit moment incidenteel uit hun eigen algemene middelen inzetten meerekent. Feitelijk betekent dit een extra korting op de algemene uitkering van de provincies bovenop de 300 miljoen euro die ten behoeve van de jeugdzorg wordt gekort.

¹⁹ In zijn advies over het wetsvoorstel Wmo van augustus 2005, heeft de Raad al eens de gedachte geopperd om op termijn te komen tot een zorgfonds.

De overheveling van de jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten past in het concentreren van zorg- en welzijnstaken bij gemeenten. De gemeenten hebben al de verantwoordelijkheid voor de Centra voor Jeugd en Gezin.

De Raad heeft eerder geconstateerd dat één van de problemen bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden binnen de jeugdzorg is dat het gemeenten ontbreekt aan een goed inzicht in de baten van hun eigen inspanningen. Van deze omstandigheid gaat geen prikkel uit om efficiënt en pro-actief lokaal jeugdpreventiebeleid te ontwikkelen en te blijven voeren. Dit leidt in een aantal gevallen tot afwenteling van de zorgvraag op zwaardere vormen van jeugdzorg, die nu onder de verantwoordelijkheid van de provincies verleend wordt. Dit beroep op zwaardere vormen van zorg kan worden ondervangen door één bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het gehele aanbod van jeugdzorg. Door het in één hand leggen van de afweging worden de lasten van de preventieve inzet van jeugdzorg afgewogen tegen de extra lasten van zwaardere vormen van jeugdzorg.²⁰

De in het regeerakkoord aangekondigde overheveling van de hele jeugdzorg naar het gemeentelijke domein gaat veel verder dan eerdere voorstellen. Het betreft een grote en complexe reorganisatie van een breed beleidsdomein waarbij kwetsbare groepen bij zijn betrokken. Deze operatie vergt alleen al daarom de nodige voorzichtigheid en zorgvuldigheid.

Het zal gelet op de groeiende vraag naar jeugdzorg voor de gemeenten een hele opgave worden de kosten van de jeugdzorg te beheersen. Gelet op de huidige complexe financieringsstructuur en de vele bureaucratische procedures die de jeugdzorg thans kenmerken, moet naar de opvatting van de Raad ook doelmatigheidswinst te behalen zijn. Een optie is het laten vervallen of het anders vormgeven van het recht op jeugdzorg al dan niet gecombineerd maar met het afschaffen van de verplichte indicatie voor vrijwillige jeugdzorg. Als de rijksoverheid de regels niet aanpast is er alleen sprake van het verschuiven van de openeinde financiering. Veel van de te behalen winst zal immers afhangen van de mate waarin de rijksoverheid er in slaagt de regeldruk te beperken en gemeenten en professionals daadwerkelijk de ruimte geeft om effectief en doelmatig te werken. Het is van belang dat gemeenten daadwerkelijk inhoud kunnen geven aan hun integrale verantwoordelijkheid voor het lokale jeugd- en gezinsbeleid.²¹ In dat verband ligt een koppeling met de bestaande brede doeluitkering voor Jeugd en Gezin in de rede.

²⁰ Rfv en Rob, *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg*, oktober 2009.

²¹ Rfv, *Advies Brede Doeluitkering Jeugd en Gezin*, september 2007.

De Raad is van oordeel dat louter decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten geen doelmatigheidswinst van 300 miljoen euro op kan leveren. Dit is alleen mogelijk indien en aanpassing van de wet- en regelgeving, de procedures en de financieringsstructuur wordt doorgevoerd. De Raad is van mening dat de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de toekenning van jeugdzorg gepaard moet gaan met voldoende sturings- en afwegingsmogelijkheden. Gemeenten moeten de vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen om daadwerkelijk inhoud te kunnen geven aan een integraal lokaal jeugd- en gezinsbeleid. Dit vraagt om een bundeling van de bestaande middelen uit de BDU Jeugd en Gezin. Alleen dan is naast doelmatigheidswinst ook meerwaarde te genereren.

Gelet op de omvang en de complexiteit van de jeugdzorg valt te verwachten dat veel kleine maar ook middelgrote gemeenten voor de uitvoering van deze taak hun krachten zullen bundelen. Het gevaar is dat het beoogde lokaal maatwerk verloren gaat. Zo dreigt een deel van de efficiencywinst zo verloren te gaan.

5.2 Overheveling Awbz-taken naar gemeenten

De overheveling van de functies dagbesteding en begeleiding naar de gemeenten sluit aan bij de al door de gemeenten uitgevoerde Wmo-taken. Bij de overheveling van deze taak zijn in de aanloopjaren meerkosten geraamd, maar structureel wordt een voordeel van 140 miljoen euro ingeboekt. Deze bezuiniging zullen gemeenten moeten realiseren door het bieden van maatwerk, het slim combineren van functies en een doelmatige uitvoering.

De Raad merkt op dat lessen uit het verleden leren dat, zeker waar het kwetsbare groepen betreft, het moeilijk voor het Rijk is om de vrijheid aan de gemeenten te laten. Gemeenten dreigen daarmee te worden tot een uitvoeringsloket van rijksbeleid zonder voldoende middelen. Ook hier dient te gelden: “Je gaat erover of niet”.

Gemeenten zullen overigens pas in staat zijn efficiencyvoordeel te behalen als er één budget komt voor de gehele maatschappelijke ondersteuning. De Wmo beoogt brede afwegingsmogelijkheden te creëren voor gemeenten zodat hulpbehoevenden die zorg en ondersteuning krijgen die zij nodig hebben.²² Het bestaande financieringsarrangement waarbij overschotten op de integratie-uitkering leiden tot een korting op het beschikbare macro-budget, vormt een rem op een doelmatige aanwending van middelen door gemeenten.

²² Rfv, *Wijzigingsvoorstellen inzake de Wmo*, november 2010.

De Raad adviseert daarom een volledige integratie van alle Wmo middelen in de algemene uitkering zonder allerlei beperkende bepalingen.

5.3 Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Er komt één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De huidige Wet werk en bijstand (Wwb), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) worden daartoe gebundeld. Het regeerakkoord voorziet een efficiëntere besteding door gemeenten. Er worden besparingen ingeboekt op de Wsw (structureel 700 miljoen euro) en Wajong (structureel 900 miljoen euro). Daarnaast wordt een bezuiniging ingeboekt op de re-integratiegelden van gemeenten en UWV samen (490 miljoen euro). Dit betekent dat gemeenten minder mogelijkheden hebben om mensen naar een baan te begeleiden.

Deze decentralisatie gaat ook gepaard met een forse korting op de beschikbare budgetten in verband met het beperken van aanspraken van de groep van (nieuwe) rechthebbenden. Voor een deel moeten de gemeenten de bezuiniging zien te realiseren door een efficiëntere besteding.

De Raad acht de bundeling van geldstromen een goede zaak. Een bundeling kan leiden tot een doelmatiger besteding van middelen. Budgettering heeft in principe ook een gunstig effect op het beheersen van de uitgaven. De Raad stelt op basis van de ervaringen met de Wwb vast dat het belang van een evenwichtige verdeling die recht doet aan de kosten niet onderschat mag worden.²³ Het gevolg is anders dat ter voorkoming van tekorten bij gemeenten als gevolg van een niet goed werkende verdeling, allerlei vangnetregelingen in het leven moeten worden geroepen. Dergelijke regelingen dragen alleen maar bij aan hogere uitvoeringslasten.

De kortingen op de Wsw maken het lastiger om de bedrijfsvoering van de sociale werkvoorziening sluitend te maken omdat de nieuwe instroom een beperkte verdien capaciteit heeft. Ook de beperking van aanspraken en toegang tot bestaande voorzieningen leidt ertoe dat meer mensen het risico lopen duurzaam afhankelijk te worden van een uitkering. Dat betekent niet alleen een druk op de bijstand maar ook op andere vormen van gemeentelijke zorg zoals de bijzondere bijstand en welzijnsvoorzieningen.

De Raad is van oordeel dat de gevolgen van de vermindering van aanspraken op sociale voorzieningen zoals de Wsw, Wajong en bijstand zo indirect op de gemeenten worden afgewenteld, zonder dat gemeenten daarvoor worden

²³ Rfv, *Advies financieringssysteem Wet Werk en Bijstand 2008*, juni 2007; Rfv, *Financieringssysteem Wet werk en bijstand (I-deel)*, april 2006.

gecompenseerd. De bezuinigingen houden daarmee dus niet alleen een taakverzwaring in maar brengen ook aanzienlijke financiële risico's voor gemeenten met zich.

Veel gemeenten hebben al aansluiting bij een gemeenschappelijke sociale dienst en of nemen deel aan een regionaal opererende sociale werkvoorziening. De Raad voorziet dat gemeenten voor de uitvoering van deze nieuwe regeling de krachten en middelen verder zullen gaan bundelen.

De Raad merkt op dat door de (noodzakelijke) regionale samenwerking de individuele gemeentelijke verantwoordelijkheid minder tot zijn recht dreigt komen.

6.

Uitbreiding van het provinciale takenpakket

De decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van natuur, regionale economie, infrastructuur, ruimtelijke ordening²⁴ en het schrappen van de WGR-plus als bestuurslaag dragen bij aan de versterking van het provinciale bestuur. Dit sluit aan op de aanbevelingen van de commissie-Lodders.²⁵ Met de inzet op het decentraliseren van taken die samenhangen met de kerntaken van de provincies volgt u tevens het advies van de Raad over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies.²⁶ In dit advies heeft de Raad vergaande voorstellen gedaan om te komen tot een financiële herschikking van verantwoordelijkheden op het ruimtelijk-economisch terrein. De bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de provincies zijn sluipenderwijs zijn verrommeld.²⁷ Met inachtneming van het beginsel “Je gaat erover of niet” dienen daarom heldere keuzes gemaakt te worden welke bestuurslaag voor welke taken bestuurlijk en financieel verantwoordelijk is.

De Raad is van oordeel dat het van belang is de provincies nu exclusief verantwoordelijk te maken voor het ruimtelijk-economisch terrein en de daarbij horende middelen over te dragen. Dit houdt in dat provincies de kosten van die taken ook geheel ten laste van hun algemene middelen moeten brengen, zonder dat ze kunnen terugvallen op rijksbekostiging. Voordeel is dat kosten en baten van de betrokken activiteiten voortaan

²⁴ De brede watertaak wordt niet expliciet als provinciale taak benoemd.

²⁵ Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, *Ruimte regio en rekenschap*, maart 2008.

²⁶ Rfv, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, maart 2009.

²⁷ Rfv, *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, maart 2009.

integraal op één bestuurlijk niveau worden afgewogen, met gunstige gevolgen voor een doelmatige besteding van schaarse middelen. Tevens draagt deze taakoverdracht bij aan de beoogde vermindering van het aantal specifieke uitkeringen en een beperking van de daarmee verbonden bureaucratielasten en bestuurlijke drukte.

De Raad constateert dat de decentralisatie in het Regeerakkoord gepaard gaat met forse kortingen. Deze kortingen komen bovenop de al eerder aangekondigde structurele korting op het provinciefonds van 300 miljoen euro en de 90 miljoen euro als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten.

De Raad concludeert dat als gevolg van de kortingen op de algemene en specifieke uitkeringen de ruimte voor provincies om uit eigen middelen deze bezuinigingen op te vangen beperkt is.

6.1 Natuurbeleid

De provincies krijgen meer zeggenschap over het natuurbeheer. De decentralisatie van het natuurbeleid gaat gepaard met een korting van 25 procent op het beschikbare budget. De totale besparing bedraagt 390 miljoen euro. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid van de provincies om een deel van de bezuinigingstaakstelling te dekken uit een verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting geblokkeerd. Het spreekt vanzelf dit zal leiden tot een lager ambitieniveau.

Decentralisatie houdt tevens in dat het niet langer aan het Rijk is om beleidsprioriteiten te formuleren, maar dat de provincies zelf verantwoordelijk zijn voor het maken van afwegingen over de meest doelmatige en effectieve inzet van de beschikbare middelen. Ook hier geldt het adagium: "Je gaat er over of niet". De Raad is om die reden van oordeel dat bij de decentralisatie van het natuurbeleid ook de positie van de Dienst Landelijk Gebied moet worden betrokken.

De planning en uitvoering van het natuurbeleid is een zaak van lange adem. Met de korting op de huidige budgetten doorkruist het kabinet bestaande afspraken en geplande investeringen van provincies. Dit betreft in veel gevallen beleidsvoornemens die al in een vergevorderd stadium zijn waarvoor financiële verplichtingen zijn aangegaan en waarop ook andere betrokken partijen hun beleid hebben afgestemd. De Raad is van oordeel dat zorgvuldig bestuur vereist dat gewekte verwachtingen en afspraken worden nagekomen. Het past niet provincies te laten opdraaien voor de financiële gevolgen van de kortingen op de rijksbijdrage.

Decentralisatie van het natuurbeleid houdt naar de opvatting van de Raad ook in dat provincies primair verantwoordelijk worden voor het formuleren van beleidsprioriteiten en het maken van afwegingen over de meest doelmatige en effectieve inzet van de beschikbare middelen. Bij de korting op de over te hevelen middelen moet wel rekening gehouden worden met onomkeerbare kosten.

6.2 Verkeer en vervoer

De Raad is van oordeel dat op het terrein van verkeer en vervoer een eenduidiger keuze voor de provincie niet had misstaan. (zie par. 3.3) De rijksbijdrage aan de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer, waaruit een deel van de investeringen voor de infrastructuur moeten worden betaald, wordt structureel gekort met 200 miljoen euro. Tegelijkertijd krijgen provincies en regio's de mogelijkheid om investeringen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) voor te financieren. Dit sluit aan bij de ambities van de provincies om als regionale gebiedsontwikkelaar op te treden. De Raad plaatst wel kanttekeningen bij deze optie. Naast de omstandigheid dat de financiële mogelijkheden van de provincies worden beperkt en er om die reden naar verwachting weinig middelen overblijven voor extra taken rond weginfrastructuur, is de Raad van oordeel dat aanleg, verbetering en onderhoud van *rijkswegen* door het Rijk moeten worden bekostigd en niet door de provincies. Voor zover provincies de mogelijkheid krijgen om investeringen uit het MIRT voor te financieren kan het daarbij alleen gaan om provinciale infrastructuur. Provinciale voorfinanciering mag er niet toe leiden dat provincies als gevolg van veranderende inzichten bij het Rijk over nut en noodzaak van de investering risico's lopen. Voorfinanciering is alleen mogelijk als het Rijk zich juridisch verplicht tot het verstrekken van de toegezegde bedragen. Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan lopen de provincies een financieel risico.

De Raad is van oordeel dat voorfinanciering van investeringen uit het MIRT door provincies alleen verantwoord als het Rijk zich juridisch verplicht tot het verstrekken van de toegezegde bedragen, anders lopen de provincies een disproportioneel financieel risico.

6.3 Regionaal economisch beleid

Het regionaal economisch beleid van de rijksoverheid wordt beëindigd. Uit het financiële kader komt naar voren dat het beleid en de middelen van Pieken in de Delta en voor regionale bedrijventerreinen naar de provincies worden overgeheveld. Ook dit past in het versterken van de rol van de provincies op het ruimtelijk economisch domein.

*De Raad mist nadere aanduiding van de hoe de provincies de kosten kunnen dekken.*²⁸

7.

Waterschappen

De verantwoordelijkheid voor het water wordt op basis van het Regeerakkoord niet eenduidig aan een overheidsorganisatie toebedeeld. Op het terrein van water blijven meer dan twee bestuurslagen betrokken. Weliswaar wordt de brede watertaak niet genoemd in het takenpakket van de provincies en valt de watertaak net als andere taken van gemeenten en waterschappen binnen het algemene dossier van de ruimtelijke ordening.

Rijkstaken op het gebied van waterveiligheid zullen aan de waterschappen worden overgedragen. Waterschappen worden geacht dit efficiënter en effectiever te organiseren. De overdracht moet leiden tot een besparing op de Rijksbegroting van 100 miljoen euro. Deze komt bovenop de 100 miljoen euro die al eerder was ingeboekt in de spoedwet Doelmatig waterbeheer. Daar komt bij dat de waterschappen geacht worden de kosten van deze taken uit het eigen vermogen voor te financieren. De waterschapslasten mogen daartoe niet worden verhoogd.

In de optiek van de Raad vindt hier een vervaging van verantwoordelijkheden plaats. De verantwoordelijkheid voor de primaire waterkeringen is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk dient de normstelling voor de veiligheid van de primaire en secundaire keringen te regelen. De uitvoering van de verantwoordelijkheid voor de investeringen, het beheer en het onderhoud kunnen aan de waterschappen worden overgedragen. Dit kan kosten besparen. De Raad adviseert de invulling van deze verantwoordelijkheden tegen de achtergrond van de vulling van het Deltafonds te formuleren.²⁹

De kosten voor de primaire waterkeringen voor zover het nationale projecten zijn dienen nationaal te worden gedragen en niet door die waterschappen die voor de uitvoering van deze taak aan de lat staan. Het is daarbij de vraag of het voor alle waterschappen mogelijk is de kosten van de over te dragen taken uit het eigen vermogen voor te financieren. Dat suggereert dat die eigen vermogens onnodig groot zijn. En zelfs wanneer dit zo zou zijn, kunnen structurele lasten nooit voor onbepaalde tijd uit een eindige hoeveelheid vermogen worden bekostigd. In de meeste gevallen zullen waterschappen daarvoor leningen moeten aangaan.

²⁸ Artikel 2 Fvw.

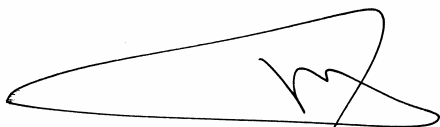
²⁹ Rfv en Rob, *Advies Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening*; augustus 2009.

Hoewel de geschiedenis ons leert dat waterschappen terughoudend zijn met het verhogen van de waterschapslasten, lijkt het door de omvang en de ongelijkmatige spreiding van de opgaven haast onvermijdbaar

Ten slotte beveelt de Raad nog eens goed door het takenpakket op het gebied van het water heen te lopen opdat een heldere taakverdeling zodanig wordt geregeld dat de waterschappen ook daadwerkelijk in staat gesteld worden zo effectief mogelijk het werk uit te voeren doordat veel bestuurlijk en ambtelijk overleg verminderd kan worden.

De Raad bepleit een heldere verantwoordelijkheidsverdeling waarbij het Rijk de normstelling voor de veiligheid van de primaire en secundaire keringen regelt. Het overdragen van de verantwoordelijkheid voor investeringen, beheer en het onderhoud kunnen aan de waterschappen worden overgedragen. Om ongelijke lastendruk te voorkomen moeten de kosten voor de primaire waterkeringen wel nationaal verevend worden.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

- Een origineel exemplaar van deze brief is ook verzonden aan de staatssecretaris van Financiën; de heer mr.dr.s. F.H.H. Weekers.
- *Een kopie van deze brief is verzonden aan:*
 - de minister van Algemene Zaken; de heer drs. M. Rutte;
 - de minister van Infrastructuur en Milieu; mevrouw drs. M.H. Schulz van Haegen-Maas Geesteranus;
 - de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu; de heer J.J. Atsma;
 - de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; de heer drs. P. de Krom;

de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; mevrouw
drs. M.L.L.E. van Veldhuijzen van Zanten-Hyllner;
de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; de
heer dr. H. Bleeker;
de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer
der Staten Generaal;
de vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Eerste Kamer der
Staten Generaal;