

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon
Gerber van Nijendaal
T 06 1179 4387

Kenmerk
2012-0000539870

Datum 26 september 2012

Betreft Inzet komende kabinetsperiode voor de financiële verhoudingen

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

1.

Inleiding

Met deze brief wil de Raad voor de financiële verhoudingen onderwerpen op het terrein van de financiële verhoudingen die in de komende kabinetsperiode uw aandacht en inzet verdienen onder uw aandacht brengen. Deze brief bouwt voort op eerdere adviezen uit de afgelopen periode.¹

Veel afzonderlijke beleidswijzigingen zijn de afgelopen kabinetsperiode in gang gezet maar zijn niet tot een afronding gekomen. De Raad bepleit(in deze brief) een meer samenhangende benadering tussen de verschillende initiatieven met het oog op het creëren een evenwichtige verdeling van middelen. Een verdeling die aansluit bij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de decentrale overheden en daardoor bijdraagt aan een doelmatig functioneren van de overheid als geheel.

De overheidsfinanciën staan onder zware druk.² Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zullen niet ontkomen aan het (blijven) treffen van ingrijpende maatregelen. Bezuinigingen, hervormingen en taakwijzigingen zijn noodzakelijk. Voor het realiseren van maatschappelijke doelen is de overheid meer dan ooit aangewezen op samenwerking met maatschappelijke partners. Dat vraagt om financiële verhoudingen die daarop zijn toegesneden.³ Een hervorming van de financiële verhoudingen draagt bij aan een effectieve, doelmatige, slagvaardige en slanke overheid. Door een robuuste financiële verhouding te scheppen die decentrale overheden aanzet tot een doelmatige inzet van middelen, wordt de rijksbegroting ontlast. Dit kan door een vermindering en vereenvoudiging van het

¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Gevolgen Rgeerakkoord voor de financiële verhoudingen*, 20 november 2010.

² Zie,deel 1 van het Jaarverslag 2011 van de Raad voor de financiële verhoudingen, april 2012.

³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

stelsel van inkomensoverdrachten door het Rijk aan decentrale overheden ten gunste van een groter aandeel van decentrale belastingen in de bekostiging van met name gemeenten.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

Herinrichting financiële verhoudingen

De Raad is van oordeel dat gelet op de gewenste decentralisaties en de afslanking van de rijksoverheid de komende kabinetsperiode ook concrete stappen moeten worden gezet in het herinrichten van de financiële verhoudingen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn binnen het bestuurlijke stelsel volwaardige democratisch gelegitimeerde bestuurslagen. Dat houdt ook in dat zij zelfstandig in staat moeten worden gesteld vraagstukken ter hand te nemen en de verantwoordelijkheid daarvoor te nemen. De financiële afhankelijkheid van gemeenten van de rijksoverheid werkt daarbij belemmerend en moet worden doorbroken.

2. Decentralisaties

Het decentraliseren van taken kan een belangrijke bijdrage leveren aan het er op orde brengen van de rijksfinanciën, het bevorderen van een krachtige, kleine, dienstverlenende en doelmatige overheid (compacte overheid) en versterkt de lokale democratie. Decentrale overheden kunnen in veel gevallen taken doelmatiger en effectiever uitvoeren dan de rijksoverheid. Decentralisatie van taken kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan het beheersen van de overheidsuitgaven. Het behalen van besparingen is echter geen automatisme. Om bezuinigingen te kunnen bereiken moeten decentralisatie-operaties aan een aantal voorwaarden voldoen. Daar gaat aan vooraf dat voorafgaande aan een eventuele taakoverheveling er een deugdelijke kosten-batenanalyse wordt gemaakt. De uitkomst daarvan kan ook leiden tot centralisatie wegens besparingsmogelijkheden.

Mocht decentralisatie de aangewezen weg zijn, dan dient aan enkele voorwaarden te worden voldaan, wil dit proces succesvol zijn.

Lokale en regionale overheden hebben kennis en inzicht in de omstandigheden van hun territoir en zijn daardoor beter in staat de inzet van middelen af te stemmen op doeleinden. Dit impliceert dat gemeenten en provincies eigen afwegingen moeten kunnen maken. Belangrijke voorwaarde is dan ook dat decentrale overheden de bij de over te dragen taak behorende beleids- en uitvoeringsvrijheid krijgen. Dat houdt in dat de rijksoverheid zich dient te beperken in het stellen van voorwaarden en eisen: je gaat erover of niet'. Decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden is alleen een optie als verschillen tussen gemeenten of tussen provincies acceptabel gevonden worden.

Decentrale overheden moeten daarnaast de instrumenten hebben om te kunnen sturen op de uitgaven. Dit kan tot gevolg hebben dat aanspraken van burgers op

voorzieningen niet overal hetzelfde zijn. Gemeenten en provincies moeten in staat zijn eigen afwegingen te maken en desgewenst verbindingen te leggen tussen de eigen budgetten en de mogelijkheden van maatschappelijke organisaties.

Decentrale overheden worden aldus in staat gesteld om gezamenlijk met maatschappelijke partners als woningbouwcorporaties, onderwijsinstellingen, natuur- en landschapsorganisaties vraagstukken aan te pakken en maatwerk te leveren.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

Decentraliseren houdt ook een zo beperkt mogelijke verantwoordingslast. Binnen de kaders die het Rijk stelt dient de verantwoording zich te richten op de maatschappelijke *outcome* en niet op financiële input. *Outcome* wordt nog te weinig gebruikt als instrument en dient vorm gegeven te worden.

Bij de toedeling van taken, verantwoordelijkheden en middelen vormen provincies, gemeenten en waterschappen het uitgangspunt. Bij decentralisatie van taken moeten echter ook de (beperkte) mogelijkheden van kleine gemeenten worden meegewogen. De conclusie kan ook zijn dat de uitvoeringslasten op decentraal niveau niet opwegen tegen de te verwachten doelmatigheidswinst. In het geval de gevolgen zich in hoofdzaak beperken tot de inwoners en/of grondgebied kan er voor worden gekozen een taak alleen aan grotere gemeenten over te dragen. Daar waar voor de *uitvoering* van te decentraliseren taken samenwerking geboden is, moeten gemeente, provincie en waterschap daarvoor de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid kunnen dragen. Van belang daarbij is dat decentrale overheden de mogelijkheid hebben om te kunnen sturen op de uitgaven en de risico's die met een regionale uitvoering gepaard gaan. Bij noodzakelijke geachte vormen van regionale samenwerking is een eenduidige verdeling van financiële verantwoordelijkheden geboden. Hybride vormen van bekostiging zoals bij de Veiligheidsregio's leiden tot bestuurlijke drukte en een onheldere afweging van overheidsuitgaven en moet vermeden worden.⁴

Decentralisatie vergt bovenal een robuust stelsel van financiële verhoudingen. Een stelsel dat decentrale overheden aanzet tot doelmatigheid en effectiviteit zowel wat betreft beleid als uitvoering. Beleids- en bestedingsvrijheid houdt immers ook in dat gemeenten en provincies zelf de voor- en nadelen van de eigen beleidskeuzes ondervinden en deze ook moeten kunnen opvangen.

Decentrale overheden dienen voor de bekostiging van hun taken minder afhankelijk te zijn van de rijksoverheid. Inzet voor de komende periode zou er dan ook op gericht moeten zijn het lokaal belastinggebied te vergroten.

Dit zijn uitgangspunten voor effectieve decentralisaties. We bespreken nu enkele concrete (voorgenomen) decentralisaties.

⁴ Rfv, *Advies bekostigingswijze veiligheidsregio*, oktober 2006.

2.1 Decentralisatie naar gemeenten

- Inkomensondersteuning en werkgelegenheid

De huidige budgettering van de inkomensvoorziening Wwb vormt een belangrijke stimulans voor gemeenten om mensen uit de bijstand te houden en naar werk te geleiden. Overschotten mogen gemeenten immers vrij besteden; tekorten moeten gemeenten in eerste aanleg uit eigen middelen bijpassen. In die zin lijkt de huidige specifieke uitkering al op de algemene uitkering. Het specifieke karakter belemmert echter een volledige integrale afweging bij gemeenten. Daarnaast bestaan er aparte vangnetregelingen voor gemeenten met tekorten, de incidentele aanvullende uitkering (IAU) en de meerjarig aanvullende uitkering (MAU). Beide regelingen gaan gepaard met hoge uitvoeringskosten bij zowel gemeenten als het Rijk.

De bestaande regelingen en budgetten voor inkomensondersteuning en bevordering van arbeidsparticipatie (Wwb, Wsw, Wajong) leiden tot een ondoelmatige inzet van middelen en bevatten prikkels tot afwentelgedrag. Door het bundelen van de regelingen zijn gemeenten beter in staat mensen te begeleiden naar werk. Naast het bundelen van de regelingen is het wenselijk dat gemeenten meer instrumenten krijgen om mensen naar werk te geleiden, bijvoorbeeld door inkomenssuppletie. De Raad pleit er voor de regelingen voor inkomensondersteuning te bundelen en op termijn onder te brengen in de algemene uitkering. Gemeenten worden zo maximaal gestimuleerd de omvang van het beroep op de bijstand te beperken. Omdat de ontwikkeling van het beroep op inkomensondersteuning mede afhankelijk is van de macro-economische ontwikkelingen ligt het voor de hand daar bij de groeivoet van de algemene uitkering ook rekening te houden. Daarnaast is van belang dat de verdeling beter aansluit op de kosten van gemeenten. De huidige vangnetten kunnen dan ook verdwijnen.

- Decentralisatie begeleiding

Naar verwachting zal de decentralisatie van de extramurale AWBZ-functie begeleiding naar de gemeenten worden doorgezet. Van belang is dat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen taken en voorzieningen die voor rekening van de gemeenten zullen komen en taken en voorzieningen die onder de Zorgverzekeringswet zullen vallen. Bij decentralisatie van voorzieningen naar gemeenten ligt de meerwaarde vooral in het kunnen combineren van begeleiding en zorg aan kwetsbare burgers.

- Decentralisatie Jeugdzorg

Er bestaat brede overeenstemming over de wenselijkheid de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg in zijn geheel naar de gemeenten over te hevelen. Daarvoor is niet alleen een ontvlechting van de verschillende bekostigingsstromen nodig, het vergt ook het anders vormgeven van aanspraken op zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen, en de mogelijkheid van gemeenten om dwingend te kunnen ingrijpen. De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de toekenning

Datum

26 september 2012

Kenmerk

2012-0000539870

van jeugdzorg moet gepaard gaan met voldoende sturings- en afwegingsmogelijkheden. Juist met het verbinden van onderwijs (bijv. het voor- en vroegtijdig schoolverlaten), openbare orde en veiligheid (overlast en criminaliteit) en aanvullende ondersteuning en zorg aan gezinnen (schuldhulpverlening, sociaal-maatschappelijk werk) kan de integrale aanpak van gemeenten meerwaarde bewijzen. Van belang daarbij is dat er op bovenlokaal niveau door gemeenten voldoende expertise wordt georganiseerd die tegemoet komt aan de specialistische vragen vanuit de gemeenten.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

Met bovengenoemde decentralisaties wordt de verantwoordelijkheid van gemeenten op het lokale sociale domein aanzienlijk vergroot. Er bestaat een grote samenhang tussen deze decentralisaties. De echte meerwaarde van decentralisatie kan worden bereikt door ook in de bekostigingswijze de schotten tussen de verschillende uitkeringen te slechten. Het gaat er om dat gemeenten door op een creatieve wijze de beschikbare middelen in te zetten de beoogde maatschappelijke doelen zoals het begeleiden naar werk, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, het voorkomen van overlast en criminaliteit, het bevorderen van de zelfredzaamheid en dergelijke meer bereiken dan in een niet-gedecentraliseerde situatie. De inzet voor de komende periode moet er dan ook op gericht zijn het aantal decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen en specifieke uitkeringen drastisch terug te brengen. Dit betekent dat het stelsel van de financiële verhoudingen zich kan ontwikkelen tot een systeem met een gemeentefonds bestaande uit een algemene uitkering met daarnaast nog enkele grote uitkeringen voor beleidsterreinen (WMO, WWB). Die uitkeringen zouden vervolgens hun eigen groeivoet, compensatiemechanisme en/of vangnet kunnen hebben.

3.

Vergroting lokaal belastinggebied

Door de overheveling van taken door het Rijk wordt de bestaande onevenwichtige financiële afhankelijkheid van gemeenten vergroot. De taakoverdracht naar gemeenten gaat gepaard met verantwoordelijkheden en daarmee ook met (financiële) risico's. Het lokale belastinggebied vervult verschillende functies, die elk voor zich een lokaal belastinggebied rechtvaardigen.⁵ Maar als bufferfunctie voor risico's die voortkomen uit de grotere lokale financiële verantwoordelijkheid, voldoet het huidige zeer beperkte belastinggebied niet langer: de risico's waarvoor gemeenten als gevolg van de decentralisaties gesteld worden vereisen een substantiële vergroting.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is qua omvang de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten. De verdeling van de algemene uitkering dient gebaseerd te zijn op herkenbare uitgangspunten die aansluiten bij de bestuurlijke uitgangspunten. De verdeling van de algemene uitkering moet gebaseerd zijn op de

⁵ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen vertrouwen en verantwoorden*, november 2011, blz. 27.

onvermijdelijke uitgaven van gemeenten.⁶ Door het huidige beperkte lokale belastinggebied wordt aan het tot uitdrukking brengen van kostenverschillen tussen gemeenten in allerlei verdeelmaatstaven (kostenoriëntatie) een onevenredig zwaar belang toegekend. De verdeling van de algemene uitkering is daardoor nodeloos ingewikkeld en weinig transparant.⁷ Het leidt tot een vorm van schijnexactheid en brengt hoge bestuurlijke onderhoudskosten met zich. Van gemeenten mag worden verwacht dat zij binnen een globale verdeling in staat zijn zelf het hoofd te bieden aan kleine kostenverschillen en niet voor elk kostenverschil gecompenseerd behoeven te worden. Het beperkte belastinggebied heeft er mede toe geleid dat gemeenten andere bronnen van inkomsten zoals grondexploitatie zochten. Uitbreiding van het lokale belastinggebied kan tevens een bijdrage leveren aan een globaler verdeling van de algemene uitkering en een sanering van het aantal geldstromen (decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen). Vereenvoudiging van het stelsel van de financiële verhoudingen is geen doel op zich maar de consequentie van de erkenning van de autonomie van de gemeenten. Een vereenvoudiging komt voorts tegemoet aan de eisen die maatschappelijke ontwikkelingen als horizontalisering en vermaatschappelijking aan overheden stellen. Het gaat daarbij om wendbaarheid en weerbaarheid, zeker in financieel opzicht. Door inkomensoverdrachten van het Rijk te vervangen door een uitbreiding van het lokaal belastinggebied en gemeenten meer zeggenschap over de ontwikkeling van het lokaal belastinggebied te geven, wordt het huidige bekostigingssysteem van gemeenten bovendien houdbaarder en doelmatiger.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

Decentraliseren van taken en verantwoordelijkheden houdt ook in dat decentrale overheden in staat moeten zijn eigen afwegingen te maken over de inzet van middelen. De verantwoordelijkheid houdt ook in dat uitgaven van gemeenten die het gevolg zijn van lokale politieke voorkeuren uit lokale belastingen moeten worden bekostigd. Door de algemene uitkering te verlagen en een gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen door te voeren ontstaat er ruimte voor uitbreiding van de rol van lokale belastingen. Elke gemeente zal zich ten overstaan van haar eigen burgers moeten verantwoorden voor de (extra) bijdrage die zij van haar burgers verlangd. Belastingmaatregelen op lokaal niveau zijn voor de burgers direct voelbaar en zichtbaar en dat noopt lokale overheden tot een gedegen afweging.

De rijksbelastingen kunnen omlaag. Uitbreiding van het lokale belastinggebied zal daarmee per saldo leiden tot een verlaging van de collectieve lastendruk. Een mogelijke optie zou kunnen zijn een verlaging van het bedrag per inwoner van 18 jaar en ouder in de algemene uitkering onder gelijktijdige invoering van een ingezetenenbelasting. De rijksbelastingen kunnen met eenzelfde bedrag omlaag worden gebracht. Gemeenten worden zo gestimuleerd tot het maken van een eigen afweging tussen de noodzaak/wenselijkheid van de uitgaven en het belastingoffer.

⁶ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, november 2011.

⁷ Raad voor de financiële verhoudingen, *Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, december 2010.

Een dergelijke maatregel draagt bij aan het versterken van de lokale democratische afweging. De mogelijke nadelige inkomenseffecten voor specifieke groepen van burgers kunnen worden gecompenseerd door maatregelen in de fiscale sfeer, inkomensoverdrachten en/of kwijtscheldingsmogelijkheden.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

Samen met de overheveling van taken moet daarom ook het belastinggebied worden overwogen. Daarbij kunnen ook kleine belastingen worden afgeschaft. Wij realiseren ons dat er niet veel sympathie voor een vergroting van het lokale belastinggebied bestaat maar achten nu het moment aangebroken stappen te zetten.

4.

Ontwikkelingen op het ruimtelijk domein

Naast de uitbreiding van taken op het sociale domein, zien met name gemeenten zich gesteld voor grote opgaven op het fysieke domein. Door het stilvallen van de woningbouw zien veel gemeenten de inkomsten uit de grondexploitatie wegvallen. Een aantal gemeenten ziet zelfs een belangrijke eigen inkomstenbron – de grondexploitatie – omslaan in een kostenpost. Gemeenten moeten jaarlijks rente bijschrijven op het geïnvesteerde vermogen terwijl de reële marktwaarde daalt. Met het wegvallen van de inkomsten uit de grondexploitatie valt in veel gevallen ook de financiering voor toekomstige investeringsopgaven weg. Onder druk van neergaande budgetten verdringen bij decentrale overheden de exploitatie-uitgaven de noodzakelijke/gewenste investeringsuitgaven, terwijl juist in tijden van economische crisis het van belang is de investeringen op peil te houden. Daarbij zijn de herstructureringsopgaven in de grote steden niet afgerond, terwijl het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ophoudt te bestaan. Bij de herstructureringsopgaven gaat het ook om leegstaande kantoor- en winkelpanden en verouderende bedrijventerreinen. Ook de noodzakelijke herstructurering van krimpgemeenten vergt de nodige financiële inzet van alle partijen.⁸ Tegelijkertijd staan de financiële mogelijkheden van corporaties onder druk.

Tegelijkertijd bestaat er een overaanbod aan woningbouwplannen. Vooral in krimp- en anticipeergebieden zal moeten worden gesaneerd in de woningbouw- en uitbreidingsplannen, voor zover dit nog niet gebeurd is. Om dit te bewerkstelligen kan het van belang zijn een zekere verevening van de verliezen die daarmee gepaard gaan mogelijk te maken. Een regionaal vereveningsfonds kan gemeenten gericht ondersteunen bij het vlottrekken van investeringen in infrastructuur en woningbouw waar deze door te hoge boekwaarde wordt belemmerd. De sanering zal niet alleen de nodige tijd maar ook financiële offers vergen. Een voorwaarde voor het voorkomen van schadeclaims is het wettelijk beperken van de duur van bouwrechten. De Raad wijst op het belang dat hier gecoördineerde actie op wordt ondernomen. Het gevaar is dat een grote groep individuele gemeenten de verliezen

⁸ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën*, maart 2008.

niet meer kan dragen en een beroep op de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds (art. 12 Fvw) zal moeten doen, waarmee de houdbaarheid van het stelsel wordt aangetast.⁹ De Raad ziet voor provincies een actieve rol weggelegd in dit dossier, mede vanwege de wettelijke taken rond (her)bestemming en regionaal economisch beleid en functie-allocatie. Er zal een nieuw evenwicht moeten worden gevonden op de grond- en woningmarkt. De oplossing van de problematiek vraagt om maatwerk. Om dit mogelijk te kunnen maken is nadere afstemming tussen alle betrokken partijen (gemeenten, provincies, woningcorporaties, grondeigenaren en marktpartijen) nodig, waarbij een ieder vanuit zijn verantwoordelijkheid een bijdrage levert. Ook zal moeten worden bezien welke belemmeringen in wet- en regelgeving een adequate oplossing in de weg staan. De Raad komt later dit jaar met een nader advies over deze problematiek. Wel adviseert de Raad de afschaffing van de ISV per 2014 te heroverwegen en dan te vervangen door een extra storting in het gemeentefonds.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

5.

Investerings decentrale overheden

Decentrale overheden zijn belangrijke investeerders. Een deel van de provincies en gemeenten beschikt door de verkoop van aandelen energiebedrijven over omvangrijke vermogens, ook hebben zij in het verleden veel geld gereserveerd voor toekomstige investeringen. Door de strikte vertaling van de Europese begrotingsregels ter beperking van het EMU-tekort in de wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof), dreigen decentrale overheden deze vermogens niet langer te kunnen aanwenden voor de noodzakelijke investeringen zonder het risico een boete op te lopen.¹⁰ Zelfs in die gevallen waar deze investeringsuitgaven dienen ter ontlasting van de rijksbegroting, of wanneer zij voortvloeien uit reeds bestaande afspraken. De Raad beveelt aan om decentrale overheden de mogelijkheid te bieden de bestaande vermogens te kunnen aanwenden. Dat is ook van belang met het oog op het verder decentraliseren van taken op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling, natuur en landschap, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling.

6.

Bekostiging provinciale takenpakket

Van de provincies wordt verwacht dat zij zich vooral zullen inzetten op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling, voor natuur en landschap, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling. Het nieuwe verdeelstelsel voor het provinciefonds is daar op gebaseerd. In het provinciefonds is een onderscheid gemaakt tussen beheer- en ontwikkeltaken. Voor ontwikkeltaken is een afzonderlijke decentralisatie-uitkering in het leven geroepen. Het geïntroduceerde onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken maakt het mogelijk dat de rijksoverheid een deel van het fonds aanwijst voor het bekostigen voor specifieke opgaven die

¹⁰ Raad voor de financiële verhoudingen, *Wet houdbare overheidsfinanciën*, maart 2012.

stroken met de doelstellingen van het Rijk.¹¹ Dit maakt een vergaande sanering van specifieke uitkeringen mogelijk. Specifieke uitkeringen kunnen zo beperkt blijven tot incidentele bijdragen van het Rijk voor specifieke projecten. Dit levert een bijdrage aan de vermindering van de administratieve lasten.

Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

De provincies bekostigen een groot deel van de provinciale taken uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De omvang van de provinciale belastinginkomsten overtreft de inkomsten uit het provinciefonds. De provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting fungeren primair als financieringsbron. De opcenten zijn relatief onzichtbaar: de inning loopt mee met de met motorrijtuigenbelasting van het Rijk. De belasting belast bovendien alleen autobezitters. Dit maakt dat deze belasting niet optimaal bijdraagt aan de betrokkenheid van de burger bij het provinciaal bestuur, een doelmatige afweging van uitgaven en het daarvoor op te brengen belastingoffer. De Raad bepleit de introductie van een meer herkenbare provinciale belasting die door alle provinciale burgers wordt opgebracht. Het meest voor de hand liggend is ook hier een vorm van provinciale ingezetenenbelasting.

7.

Bekostiging van waterschappen

In het Bestuursakkoord Water zijn belangrijke afspraken gemaakt over de verdeling van taken, bevoegdheden en kosten op het terrein van het waterbeheer. Vanaf 2011 dragen de waterschappen financieel bij aan de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Daarvoor droeg het Rijk alle kosten van dat programma. Die bijdrage loopt op van 81 miljoen euro in 2011, 2012 en 2013 naar 131 miljoen euro in 2014 en 181 miljoen euro vanaf 2015. Dat betekent dat vanaf 2015 de helft van het HWBP wordt bekostigd door de waterschappen. De hoogte daarvan hangt af van het relatieve aantal ingezetenen en de relatieve wozaarde van woningen en niet-woningen. Daarmee ontstaat er een opwaartse financiële verhouding tussen de waterschappen en het Rijk. Die gelden worden vervolgens door het Rijk weer verdeeld over die waterschappen die in hun beheersgebied onderdelen van het HWBP moeten uitvoeren. Om een doelmatigheidsprikkel in te bouwen, heeft de staatssecretaris – met instemming van de waterschappen – voorgesteld om waterschappen met primaire keringen 10 procent van de kosten per HWBP-project zelf te laten bijdragen. Met name het eigen aandeel van 10 procent dat voor rekening komt van waterschappen die belast zijn met het beheer en onderhoud van primaire waterkeringen, kan leiden tot een onevenwichtige lastenverdeling over burgers en bedrijven.

De Raad stelt voor over te gaan tot een volledige decentralisering en financiering van de waterbeheerstaken naar de waterschappen. Het Rijk stelt daarbij de normen en draagt zorg voor het toezicht, de waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en de bekostiging. Dit ontlast de rijksbegroting en beperkt de bestuurlijke drukte. Om te voorkomen dat de verschillen in kosten en

¹¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdeelvoorstel provinciefonds*, mei 2011.

belastingcapaciteit tussen waterschappen leiden tot een ongewenste lastenverdeling zullen de decentraal geïnde gelden voor de uitvoering in een water((schaps))fonds moeten worden gestort. De gelden kunnen vervolgens dan via een objectieve sleutel worden verdeeld over de waterschappen die in hun beheersgebied onderdelen van het HWBP uit moeten voeren. Waterschappen zijn op deze wijze volledig verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering van het HWBP.

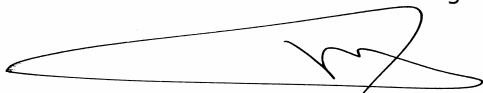
Datum
26 september 2012
Kenmerk
2012-0000539870

8.

Tot slot

Bij de decentrale overheden gaat een bedrag van meer dan 60 miljard euro om. Dit is ongeveer de helft van de het bedrag is op de rijksbegroting in enge zin. Hiermee is het belang van gezonde financiële verhoudingen evident. De Raad wil constructief bijdragen aan het borgen daarvan. De Raad heeft met de VNG, IPO en de G4 een voorstel bij de minister-president ingediend met betrekking tot de toekomstige taakopdracht van de Raad. De Rfv pleit ervoor dit nu vast te leggen in het komende regeerakkoord zodat de gewenste versterking van de advisering over de financiële verhoudingen op korte termijn kan plaatsvinden. De Raad wil graag met u in gesprek treden over uw behoefte aan onafhankelijk advies over de financiële verhoudingen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris