

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20111
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële
verhoudingen**

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
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2012-0000732632

Datum 10 december 2012
Betreft Regeerakkoord

Geachte heer Plasterk,

Met deze bief willen de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) u in kennis stellen van hun overwegingen bij de bestuurlijke en financiële aspecten van het Regeerakkoord. Aan u als coördinerend minister komt in deze een bijzondere verantwoordelijkheid toe om de samenhang tussen de bestuurlijke verhoudingen en de verschillende decentralisaties in het (sociale domein) vorm te geven. De Raden willen u daarbij vanuit hun verschillende expertises graag van advies dienen.

Samenvatting

De overheden staan de komende periode gezamenlijk voor een zware financiële opgave. Het betreft een bezuinigingsoperatie die gepaard gaat met hervormingen op de terreinen zorg, woningmarkt en werk, een ingrijpende reorganisatie van het binnenlandse bestuur en een omvangrijke decentralisatie van taken met kortingen op de budgetten naar gemeenten. Decentrale overheden, met name gemeenten, zullen direct en indirect de gevolgen van deze maatregelen ondervinden. Het is noodzaak de samenhang en cumulatie van effecten van deze ingrepen niet uit het oog te verliezen. Het gaat uiteindelijk om de zorg voor burgers.

Met het Regeerakkoord zet het Kabinet in op een reorganisatie van het binnenlands bestuur en een grootschalige decentralisatie van taken naar gemeenten. Voor wat betreft de reorganisatie van het binnenlands bestuur schetst het Kabinet een eindbeeld van vijf landsdelen en gemeenten met een minimale omvang van 100.000 inwoners. De Raden zijn met de regering van oordeel dat schaalvergroting een logisch gevolg kan zijn van een bepaalde visie op de taken van decentrale overheden, maar de schaalvergroting dient niet voorop te worden gesteld. Eerst zou een eindbeeld moeten worden opgesteld van wat het Kabinet qua taken van

gemeenten verwacht. Daaruit volgt dan de optimale schaal. Het schetsten van een eindperspectief in samenhang met de decentralisaties biedt in beginsel goede aanknopingspunten voor de procesaanpak die de Rob heeft voorgesteld. Het is daarbij wel van belang niet vast te houden aan een rigide interpretatie van de in het Regeerakkoord geschetste optimale schaalgrootte. De Rob en Rfv stellen daarom voor om in samenspraak met betrokken maatschappelijke en bestuurlijke organisaties, aan de hand van een aantal ontwerpprincipes, te komen tot de noodzakelijke veranderingen in het binnenlands bestuur.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

De Raden waarschuwen voor de gevolgen van de cumulatie en samenloop van bezuinigingsmaatregelen, decentralisaties op het sociale domein en de schaalvergrotingsoperaties. Het is een enorme operatie, met de nodige risico's. Dit vergt daarom een zorgvuldige samenhangende aanpak. De Raden achten het een goede zaak dat op de minister van Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid rust om als coördinerend minister voor de bestuurlijke organisatie en de verschillende decentralisaties op het sociaal domein, richting te geven aan dit proces.

De Raden stellen vast dat hoewel aan de normeringssystematiek (samen de trap op, samen de trap af) wordt vastgehouden, door aanvullende ingrepen, zoals de kortingen voor de afschaffing van het BTW-compensatiefonds, het inboeken van vermeende voordelen van de schaalvergroting en het korten vanwege de 'onderbesteding' bij de onderwijshuisvesting, de systematiek feitelijk buiten werking wordt gesteld. De uitkomst van de normeringssystematiek wordt kennelijk niet beschouwd als een evenredige bijdrage van provincies en gemeenten aan de budgettaire problemen van de rijksoverheid. Deze ingrepen ondermijnen het vertrouwen in de rijksoverheid. Indien het de rijksoverheid erom te doen is een geplande bezuinigingsomvang op het gemeente- en provinciefonds te realiseren ware het zuiverder geweest dit als een gezamenlijke opdracht te formuleren, waarbij decentrale overheden zelf kunnen aangeven hoe zij dat met behulp van de rijksoverheid zouden kunnen realiseren. Onderdeel van deze benadering zou ook een heroverweging van de normeringssystematiek moeten inhouden. Dit mede in het licht van het verschil in de omvang van de kostenontwikkeling tussen het Rijk en de decentrale overheden.

De Raden zetten grote vraagtekens bij het voornemen het BTW-compensatiefonds (BCF) af te schaffen. De redenen voor het instellen van het BCF destijds waren: het uitbesteden van taken te vereenvoudigen, de bekostiging van samenwerkingsvormen te vereenvoudigen en het tegengaan van ongewenste BTW-constructies. Het is niet uit te sluiten dat met het afschaffen het tegenovergestelde zal gaan plaatsvinden. Daar komt bij dat de motivering van de korting van 350 mln euro innerlijk inconsistent is. De veronderstelling dat het BCF onbedoeld heeft geleid tot een grotere claim op de rijksbegroting is onjuist, omdat de te compenseren BTW eerst door provincies en gemeenten is betaald. Het afschaffen

gaat daarbij gepaard met grote administratieve lasten voor de decentrale overheden en met herverdeeleffecten. Het afschaffen van het BCF heeft daarmee vergaande ongewenste en onbedoelde effecten.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

De Raden achten het principieel onjuist om de middelen voor onderwijshuisvesting uit het gemeentefonds te lichten zonder dat daar een vermindering van taken en verantwoordelijkheden tegenover staat. Het is een oneigenlijke vorm van inmenging van het Rijk in de afwegingen van gemeenten. Dit is in strijd met de principes van de algemene uitkering. In dat licht bezien, lijkt het meer voor de hand te liggen de gehele taak voor de onderwijshuisvesting via het Rijk te decentraliseren naar de schoolbesturen. De Raden wijzen er op dat aan de uitlichting van 'onbestede gelden' uit het Gemeentefonds de logische consequentie is verbonden van het bijpassen van 'teveel bestede gelden'. Aangezien beide categorieën gelden even groot zijn is dit een zinloze exercitie. Overigens merken de Raden op dat indien vastgehouden wordt aan deze uitlichting ook gelet moet worden op het verdeelvraagstuk dat hier achter schuil gaat omdat rekening moet worden gehouden met de werkelijke uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting.

De Raden zijn van oordeel dat het korten van het gemeentefonds voor de veronderstelde efficiency voordelen van de schaalvergroting van het binnenlands bestuur onvoldoende zijn onderbouwd en strijdig zijn met de beginselen van behoorlijke bestuurlijke verhoudingen.

De Raden onderschrijven in algemene zin de voordelen van decentralisering. Wel merken zij op dat aan de aard en de omvang van de voorgenomen decentralisatie reële risico's zijn verbonden. De decentralisaties gaan onvermijdelijk gepaard met beperkingen van aanspraken van burgers. Dit kan (onbedoeld) een effect hebben op het draagvlak voor het beleid, bij zowel burgers als gemeenten. Beleidsvrijheid houdt namelijk ook in het accepteren van verschillen. Voorkomen moet worden dat allerlei aanvullende voorwaarden worden voorgeschreven. De gemeentelijke financiën worden door de voorgenomen decentralisaties gevoeliger voor sociaal-economische ontwikkelingen. Door de dominantie van sociale uitgaven op de gemeentelijke begroting dreigen andere noodzakelijke uitgaven onder druk te komen staan. Er wordt daarmee een zware wissel getrokken op de bestuurskracht en budgettaire flexibiliteit van gemeenten.

De Raden bepleiten een nieuwe kijk op de bekostiging van decentrale taken. De financiële verhoudingen zouden als gevolg van de grote decentralisaties op het sociale domein moeten worden omgevormd naar een stelsel dat uitgaat van brede uitkeringen op basis van een globale verdeelsleutel, die aansluit bij de verschillende beleidsvelden op rijksniveau. Hierbij moet ook de bestaande bekostiging van taken uit de algemene uitkering worden betrokken. Die brede uitkeringen dienen hun eigen groeivoet te krijgen. De verdeling behoort aan te sluiten op de

onbeïnvloedbare uitgaven van gemeenten. Naarmate de beleidsvrijheid groter is kan de verdeling globaler en eenvoudiger. De rijksoverheid moet daarbij niet willen sturen op financiële input, maar op de beoogde maatschappelijke outcome. Dit impliceert globale toetsing van bereikte resultaten en niet een gespecificeerde controle op basis van de uitgaven van individuele gemeenten.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

De decentralisaties van taken op het sociale domein gaan gepaard met financiële risico's. De Raden achten het een gemiste kans dat op geen enkele wijze een opening wordt geboden om het decentraal belastinggebied uit te breiden onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen. De mogelijkheden van gemeenten om op enige wijze zelf invulling te geven aan de decentrale taken, eigen afwegingen te maken en risico's op te vangen zijn daarmee minimaal. Een decentraal belastinggebied dat past bij de omvang en de risico's van lokaal belegde taken is een voorwaarde voor het welslagen van de in het Regeerakkoord neergelegde beleidsvoornemens. Bovendien constateren wij dat gemeenten bij gebrek aan financiële belastingruimte zoeken naar andere oplossingen waarvan het de vraag is of deze juist niet leiden tot verkeerde oplossingen.

De decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen op het terrein van de zorg (AWBZ-Wmo) kunnen onmogelijk in zijn geheel worden opgevangen door de sociale omgeving of een meer doelmatige inzet van middelen. Het zal onvermijdelijk leiden tot een beperkter voorzieningenniveau voor kwetsbare burgers. De effecten zullen niet direct in volle omvang bij gemeenten neerslaan maar verwacht kan worden dat een steeds groter aandeel van het gemeentelijke budget naar zorg zal gaan en daarmee andere noodzakelijke uitgaven in het gedrang dreigen te komen. Niet elke gemeente zal daar in gelijk mate mee te maken krijgen en niet elke gemeente zal daartoe in staat zijn. De Raden constateren dat daarmee ook een omvangrijk verdeelvraagstuk opdoemt.

De Raden stellen vast dat de opzet van de Participatiewet de gemeenten de nodige beleidsruimte geeft. Gemeenten lopen echter wel de nodige financiële risico's zowel omdat de omvang en de verdeling van de middelen niet aansluiten op de kosten van gemeenten.

1.

Inleiding

Het Kabinet ziet zich als gevolg van de economische crisis voor grote opgaven geplaatst. Het Regeerakkoord kent een pakket van ingrijpende hervormingen en bezuinigingen. Met het Regeerakkoord zet het Kabinet in op een reorganisatie van het binnenlands bestuur en een grootschalige decentralisatie van taken naar gemeenten. De maatregelen zullen - direct en indirect - vergaande financiële gevolgen hebben voor de decentrale overheden. Zowel de bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen als de financiële verhoudingen zijn daarbij in het

geding. Het is van belang oog te hebben voor de cumulatie van maatregelen, de samenhang en onderlinge wisselwerking daartussen. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor financiële verhoudingen (Rfv) pleiten in deze brief voor een gestructureerde procesaanpak waarbij de verschillende maatregelen uit het regeerakkoord gecoördineerd en in onderlinge samenhang worden uitgewerkt. Het gaat om de kansen, mogelijke gevolgen en valkuilen bij de uitwerking van de plannen. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in 2010 geadviseerd over de vraag hoe een grote reorganisatie van het binnenlands bestuur met succes doorgevoerd kan worden.¹

De Raad voor financiële verhoudingen heeft in 2011 gepleit voor een nieuwe benadering van de financiële verhoudingen die beter aansluit bij de recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De financiële verhoudingen omvatten meer dan alleen het gemeente- en provinciefonds. Bij financiële verhoudingen gaat het om het streven naar een evenwichtige verdeling van alle middelen, ook uit andere geldstromen dan van rijkswege, die aansluit op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en bijdraagt aan het doelmatig functioneren van de overheid als geheel. In zijn rapport *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden* heeft de Rfv aangegeven welke spelregels daarbij in acht genomen moeten worden.²

2.

Bestuurlijke verhoudingen

In het Regeerakkoord wordt voor de bestuurlijke inrichting van Nederland een eindperspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding geschetst. De provinciale huishouding wordt beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid. De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zullen daarbij worden samengevoegd, waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt.

Voor gemeenten geldt een eindperspectief van tenminste honderdduizend inwoners en de decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+- gemeenten. Wel wordt gesteld dat de inwonersnorm kan worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land. Voor de periode tot 2017 wordt gerekend op een afname van 75 gemeenten. Voor de totale periode leidt dit tot een resterend aantal van 100-150 gemeenten in 2025. De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen

Procesaanpak

Nederland kent een lange en indrukwekkende traditie van weinig succesvolle pogingen de inrichting van de bestuurlijke organisatie te wijzigen. Voor het

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

¹ Rob, *Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010.

² Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

opstellen van zijn eerdere advies *Het einde van het blauwdruk-denken* (2010) zette de Raad voor het openbaar bestuur alle werkstukken sinds de Tweede Wereldoorlog op een rij en kwam toen tot een overzicht met een indrukwekkend aantal rapporten, adviezen, artikelen en wetsvoorstellen die inzetten op een herstructurering. Al deze rapporten hebben echter niet geleid tot fundamentele wijzigingen in organisatie van het binnenlands bestuur. Als een van de belangrijkste oorzaken van die tevergeefse pogingen wijst de Raad voor het openbaar bestuur op het gebrek aan erkenning voor verschillen tussen regio's. Bovendien was een aantal adviezen te veel ingegeven door een grootstedelijk perspectief. Een ander belangrijke les is dat tegenstanders van verandering nieuwe structuurontwerpen aangrijpen om verzet te organiseren. Dat zou voor dit Kabinet een belangrijke reden moeten zijn om de verleiding te weerstaan al te rigide vast te houden aan de in het Regeerakkoord geschetste blauwdruk voor een nieuwe bestuurlijke inrichting van Nederland. Als het debat zich toespitst op de wenselijkheid, uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van één specifieke oplossing, verdwijnt de analyse over de noodzaak van een aanpassing namelijk steevast naar de achtergrond. De implementatie van een oplossing heeft meer kans van slagen als de betrokkenen de probleemstelling onderschrijven en gezamenlijk op zoek gaan naar een oplossing. De Rob en Rfv adviseren de minister daarom in lijn met het adviesrapport *Het einde van het blauwdrukdenken* eerst en vooral oog te houden voor het proces dat in samenspraak met betrokken maatschappelijke en bestuurlijke organisaties moet leiden tot noodzakelijke veranderingen in het binnenlands bestuur.³

Het is van wezenlijk belang dat de minister van BZK een kader en randvoorwaarden voor de beoogde reorganisatie van het binnenlands bestuur schetst. In het *Einde van het blauwdrukdenken* formuleerde de Rob enkele belangrijke ontwerpprincipes. Te denken valt aan het uitgangspunt dat de schaal de taak volgt en niet andersom. En: een heldere taakafbakening is belangrijker voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, dan een passende structuur. Taken moeten ook zoveel mogelijk daar worden neergelegd waar het afleggen van democratische verantwoording mogelijk is. Vanuit de financiële verhoudingen is van belang dat de inrichting van het openbaar bestuur een evenwichtige, doelmatige en effectieve verdeling van taken en verantwoording van publieke middelen mogelijk maakt. Niet minder relevant is het uitgangspunt dat bij een reorganisatie het organiseren van bestuurlijke nabijheid blijvende aandacht moet hebben.

Taak en schaal

De wens tot schaalvergroting mede lijkt ingegeven door de omvang van het te decentraliseren takenpakket naar gemeenten. Bij de veronderstelde doelmatigheid van deze schaalvergrotingsoperatie zijn de nodige vraagtekens te plaatsen. De decentralisatie van taken wordt ingegeven door de grondgedachte dat de gemeenten gelden als overheid die het dichtst bij de burger staat en daarom het beste in staat is maatwerk te leveren. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat

³ Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, april 2010.

veel (kleine) gemeenten de capaciteit missen om te kunnen inspelen op de complexe vragen die in het sociale domein spelen. Ook kan het uit efficiency-overwegingen onlogisch zijn dit soort taken op gemeentelijk niveau te organiseren. Dit noopt veel gemeenten ertoe te kiezen voor samenwerking of samenvoeging op een andere schaal. Daarmee kan echter het benodigde maatwerk dicht bij de burger juist weer onder druk komen te staan. Schaalvergroting in het maatschappelijke domein leert ook dat dit een precair proces is waarbij het gevaar dreigt dat het bestuur onthecht raakt met de samenleving. Dit is wat men de decentralisatie-paradox noemt.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

Samenwerken of herindelen

Veel gemeenten zullen inzetten op versterken en uitbreiden van gemeentelijke samenwerking. Bestuurlijke samenwerking brengt echter ook weer allerlei vragen met zich mee over de financiële beheersbaarheid. De invloed van individuele gemeenten op het budget van samenwerkingsverbanden is beperkt. Dat kan in sommige gevallen worden ondervangen door een andere bekostigingswijze van regionale samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld op basis van het gebruik door inwoners vanuit de gemeente van een regionaal aangeboden voorziening. De verwachting lijkt echter gerechtvaardigd dat ook veel gemeenten zullen kiezen voor een herindeling. Het proces van gemeentelijke herindeling is de enige constante verandering in de inrichting van het openbaar bestuur. Gelet op de reeds in gang gezette herindelingen en verkenningen daartoe, lijkt de in het Regeerakkoord verwachte vermindering van 75 gemeenten in de periode tot 2017 niet onrealistisch. Het strikt vast houden aan de 100.000 inwonersnorm is echter niet behulpzaam bij constructieve en succesvolle vormen van herindeling.

Differentiatie bij decentralisaties

Decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+-gemeenten. Dit lijkt er op te duiden dat het Kabinet kiest voor differentiatie van taken en middelen. Dit heeft vergaande gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen.⁴ De Raden staan niet afwijzend tegenover selectief rijksbeleid. Ook in de huidige situatie wordt taakdifferentiatie toegepast. Zij merken wel op dat de bekostiging van taken die het Rijk aan een selectieve groep van gemeenten toewijst (bij medebewind) nauw luistert. Als een centrumgemeente een regionale verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld, gaat de democratische verantwoording en bekostiging knellen. Voor louter uitvoerende taken is een kostendekkende specifieke uitkering de meest aangewezen bekostigingsvorm. Het past immers niet een centrumgemeente te belasten met de ongedekte kosten die zij maakt mede ten behoeve van inwoners in de regio.

⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *De gedifferentieerde eenheidsstaat. Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*, mei 2007.

Gesloten huishouding provincies

De Raden hebben in een eerder advies aangegeven dat invoering van een gesloten huishouding van provincies op grond van staatkundige, bestuurlijke en democratische overwegingen niet wenselijk is.⁵ Wel hebben zij duidelijk gemaakt dat provincies zich vooral dienen te richten op de fysieke inrichting. Daartoe behoren ruimtelijke ordening en wonen, infrastructuur, economische ontwikkeling, landschap, milieu en waterzorg. Dit is ook in lijn met advies van de commissie-Lodders.⁶ De omvang en de verdeling van het provinciefonds is daar inmiddels in belangrijke mate op afgestemd. Het opleggen van een gesloten huishouding heeft in dat opzicht weinig meerwaarde en is een weinig toekomstbestendige benadering: de snelheid waarmee de verhoudingen tussen overheid en maatschappij veranderen, maar ook de steeds wisselende opvattingen over wat in het publieke domein thuishoort dan wel een private verantwoordelijkheid is, vereisen een adaptieve structuur.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

Waterschappen

Voor wat betreft de waterschappen wijzen de Raden op het belang dat waterschappen als taakgerichte uitvoeringsorganisatie een onafhankelijke en zichtbare inbreng moet kunnen leveren in het proces van de integrale belangenafweging. Daarvoor is het onderbrengen van waterschappen in landsdelen niet noodzakelijk. Wel vergt dit een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken overheden. En het belang van scheiding van scheiding van beleid, uitvoering en toezicht.⁷

De Raden zijn met de regering van oordeel dat schaalvergroting een logisch gevolg kan zijn van een bepaalde visie op de taken van decentrale overheden, maar schaalvergroting dient niet voorop te worden gesteld. Eerst zou een eindbeeld moeten worden opgesteld van wat qua taken van gemeenten verwacht. Daaruit volgt dan de optimale schaal. Het schetsten van een eindperspectief in samenhang met de decentralisaties biedt in beginsel goede aanknopingspunten voor de procesaanpak die de Rob heeft voorgesteld. Het is daarbij wel van belang niet vast te houden aan een rigide interpretatie van de in het Regeerakkoord geschetste optimale schaalgrootte. Het regeerakkoord biedt goede aanknopingspunten voor de procesaanpak die de Rob heeft voorgesteld. Het is daarbij wel van belang niet vast te houden aan een rigide interpretatie van het in het Regeerakkoord geschetste eindbeeld. De Rob en Rfv stellen daarom voor om in samenspraak met betrokken maatschappelijke en bestuurlijke organisaties, aan de hand van een aantal ontwerpprincipes, te komen tot de noodzakelijke veranderingen in het binnenlands bestuur. Het opleggen van een gesloten huishouding aan provincies heeft weinig meerwaarde en is weinig toekomstbestendig. Het is aan de minster van

⁵ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Open huishouding van de provincie*, februari 2007.

⁶ Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, *Ruimte, Regie en Rekenschap*, maart 2008.

⁷ Adviescommissie Water, *Bestuurlijke balans in het waterbeheer*, 2 november 2012.

Binnenlandse Zaken als verantwoordelijk minister voor de bestuurlijke organisatie en coördinerend bewindspersoon voor de grote decentralisaties, richting te geven aan het proces.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

3.

Omvang van de financiële opgaven

Naast de reeds ingang gezette bezuinigingen komt daar als gevolg van het Regeerakkoord 16 mld euro voor de komende periode bij. De totale ombuigingen belopen daarmee 46 mld euro. Van de 16 mld euro aan nieuwe bezuinigingen krijgen provincies en gemeenten ruim 4 mld euro te verwerken. Het leeuwendeel komt voor rekening van de gemeenten, ruim 1 mld euro minder in het gemeentefonds en 3 mld euro via efficiencykortingen bij over te hevelen taken. Voor een deel zullen deze maatregelen moeten worden opgevangen door doelmatiger werken en in het verminderen van aanspraken van burgers op voorzieningen. Samen met de effecten van andere bezuinigingsmaatregelen (zoals ontslagrecht, versoering AWBZ-voorzieningen, WW) zullen deze aanpassingen leiden tot een groter budgettair beslag op de bestaande uitgaven. Ook maatregelen als het verplicht schatkistbankieren en de Wet Houdbare overheidsfinanciën verminderen de financiële armslag van decentrale overheden. Wat de Wet Hof betreft, bepleiten de Raden het opnemen van een bepaling in deze wet die er in voorziet dat decentrale overheden voldoende waarborgen krijgen om de noodzakelijke investeringen te kunnen blijven doen.⁸ Juist in tijden van economische crisis is het van belang dat decentrale overheden kunnen blijven investeren.

Los van allerlei rijksmaatregelen ondervinden decentrale overheden ook de gevolgen van economische crisis. Met name veel gemeenten hebben te maken met een grote verliezen op de grondexploitatie. Hoewel de grondexploitatie in eerste aanleg een eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid is, wijzen de Raden er op dat deze in veel gevallen in samenhang moet worden gezien met regionaal en nationaal geformuleerde doelstellingen belangen. Het is van belang dat hier gecoördineerde actie op wordt ondernomen. Het gevaar is dat een grote groep individuele gemeenten de verliezen 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.

Gemeenten en provincies staan de komende jaren voor forse bezuinigingsopgaven. Naast het snijden in de eigen organisaties zullen ook burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen te maken krijgen met een verschraving van het voorzieningenaanbod.

De Raden waarschuwen voor de gevolgen van de cumulatie en samenloop van bezuinigingsmaatregelen, decentralisaties op het sociale domein en de

⁸ Rfv, *Wet houdbare overheidsfinanciën*, maart 2012.

schaalvergrotingsoperaties. Het is een enorme operatie, met de nodige risico's. Dit vergt daarom een zorgvuldige samenhangende aanpak.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

4.

De doorwerking van de rijksbezuinigingen in de normering

De normeringssystematiek (samen trap-op-trap-af) wordt gehandhaafd. Dit leidt tot een daling van het provinciefonds en gemeentefonds samen van 352 mln euro in 2017.

De normeringssystematiek

De 'trap op- trap af'-systematiek is een rekenregel die beoogt dat decentrale overheden naar evenredigheid meedelen in goede en slechte tijden. De bezuinigingen op de rijksbegroting hebben een direct effect op de inkomsten uit de algemene uitkering door provincies en gemeenten. Dit levert in deze periode, als gevolg van de bezuinigingen, een korting op van 352 mln euro in 2017. Gelet op de omvang van de bezuinigingen is de doorwerking op de fondsen relatief beperkt. Dit hangt samen met de aard van de ombuigingen. De fondsen zijn gekoppeld aan de Netto Gecorrigeerde Rijksuitgaven. Zo hebben de lastenverzwaringen en bezuinigingen in de sociale zekerheid en op bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking geen effect op de uitkomst van de normering.

Naast het effect van de normeringssystematiek is de omvang van de algemene uitkering ook afhankelijk van andere ontwikkelingen. Met het afschaffen van het BTW-compensatiefonds zal de algemene uitkering uit de fondsen weer groeien. Voor het gemeentefonds komen daar mogelijk nog de te decentraliseren budgetten bij. Dit afhankelijk van hoe de decentralisaties vorm krijgen. Al met al wordt het effect van de rijksbegroting op de omvang van de fondsen groter.

De Raden achten het in principe een goede zaak dat aan de bestaande normeringssystematiek wordt vastgehouden, maar achten een nadere overdenking van de doorwerking van deze systematiek in de toekomst wenselijk. Dit mede gelet op de aard en samenstelling van met name het gemeentelijke takenpakket, dat voor wat betreft de financiële aspecten, steeds sterker beïnvloed zal worden door sociaal-economische ontwikkelingen. Er wordt niet voorzien in een adequate bufferfunctie zoals een groter lokaal belastinggebied om de effecten van de toenemende afhankelijkheid van externe ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden.

Omzeilen van normeringssystematiek

De directe gevolgen van de ombuigingen voor de algemene uitkering blijven relatief beperkt. Buiten de normeringssystematiek om vinden er echter vergaande ingrepen plaats met een groot budgettair beslag. Het heeft er de schijn van dat vooral de maximale ombuiging van 1,2 mld euro die het CPB de komende kabinetsperiode

voor decentrale overheden voor mogelijk houdt, hierbij leidend is geweest.⁹ Naast de korting op de algemene uitkering van 352 mln euro volgt nog een korting van 506 mln euro als gevolg van de afschaffing van het BTW-compensatiefonds. En specifiek voor de gemeenten geldt nog een korting van 256 mln euro voor de onderwijshuisvesting en 180 mln euro voor schaalvergroting/apparaatskosten.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

Met deze aanvullende maatregelen wordt de normeringssystematiek feitelijk omzeild. De Raden stellen vast dat de normeringssystematiek slechts een schijnzekerheid biedt. De uitkomst van de normeringssystematiek wordt kennelijk niet beschouwd als een evenredige bijdrage van provincies en gemeenten aan de budgettaire problemen van de rijksoverheid. De oorzaak daarvan ligt overigens in het pakket van lastenverhogingen en ombuigingen in de voor de normering niet relevante uitgaven. De Raden zijn van oordeel dat deze ingrepen een breuk betekenen met de uitgangpunten en spelregels binnen de financiële verhoudingen. Het ondermijnt het vertrouwen in de rijksoverheid. Indien het de rijksoverheid erom te doen is een geplande bezuinigingsomvang van 1,2 mld buiten de normeringssystematiek te realiseren, ware het zuiverder geweest dit als een gezamenlijke opdracht te formuleren waar decentrale overheden zelf bij kunnen aangeven hoe zij dat met behulp van de rijksoverheid zouden kunnen realiseren. Daarbij is het verstandig de normeringssystematiek opnieuw te beoordelen in het licht van de gewijzigde samenstelling van het decentrale takenpakket. De omvang van de behoeften van Rijk en de decentrale overheden kennen door alle decentralisaties in toenemende mate verschillende samenstelling en daarmee ook een verschillende dynamiek.

In de volgende paragrafen zal nader in worden gegaan op deze maatregelen.

5.

De specifieke ingrepen in de fondsen

5.1 Korting als gevolg van het opheffen van het BTW-compensatiefonds

Het BTW-compensatiefonds (BCF) wordt afgeschaft per 2015. Uit de evaluatie van het fonds is gebleken dat het niet tot het achterliggende doel - doelmatigheidswinst door uitbesteding - heeft geleid. Dit leidt tot een overheveling van de middelen uit het BTW-compensatiefonds naar het Gemeentefonds en Provinciefonds. Daarbij zal wel een taakstellende structurele korting van 350 mln euro plaatsvinden, vanwege de hogere groei van het BCF in de afgelopen jaren ten opzichte van de accrespercentages. Structureel gaat het om een korting van 550 mln euro.

De Raden zet grote vraagtekens bij het voornemen het BTW-compensatiefonds (BCF) af te schaffen. De redenen voor het BCF waren destijds het uitbesteden van

⁹ CPB, *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, november 2012, blz. 27.

taken te vereenvoudigen, de bekostiging van samenwerkingsvormen te vereenvoudigen en het tegengaan van ongewenste BTW-constructies De Raden sluiten niet uit dat met het afschaffen nu het tegenovergestelde dreigt te gebeuren.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

Niet ontkend kan worden dat de invoering van het BTW-compensatiefonds met administratieve lasten gepaard ging. Inmiddels maakt de uitvoering van de BTW-compensatiefonds onderdeel uit van het reguliere administratieve proces bij provincies en gemeenten. Afschaffing van het BCF zal naar verwachting wederom gepaard gaan met hoge administratieve lasten.

De omvang van het BCF is 3,1 mld euro in 2013. Omdat het BTW-compensatiefonds de afgelopen jaren harder gegroeid is dan het accrespercentage, wil het Kabinet nu 350 mln euro korten op het BCF, voordat de middelen worden toegevoegd aan de fondsen. De redengeving voor de korting doet vreemd aan omdat om de BTW te kunnen claimen, deze eerst moet zijn betaald. Dat het totaal van alle declaraties, gecorrigeerd voor de accressen, meer is dan het destijds uit de fondsen uitgenomen bedrag lijkt er eerder op te duiden dat het BTW-compensatiefonds voldoet aan zijn doelstellingen, namelijk dat het een positief effect heeft op het uitbesteden van werkzaamheden.

Dit zou echter niet tot een budgettair probleem op rijksniveau behoeven te leiden. De reden dat de groei van de omvang van de claims op het BTW-compensatiefonds op rijksniveau toch als een budgettair probleem wordt ervaren, lijkt gelegen in het feit dat bij de voeding van het BTW-compensatiefonds op rijksniveau onvoldoende rekening is gehouden met de extra BTW-inkomsten. Het past niet dit tekort op provincies en gemeenten af te wentelen. Er ontstaat immers een budgettair probleem bij provincies en gemeenten omdat ze minder gecompenseerd krijgen dan ze aan BTW moeten betalen. De Raden merken op dat er herverdeeleffecten tussen provincies/gemeenten kunnen ontstaan, omdat gemeenten die relatief veel investeren minder terug krijgen.

Provincies en gemeenten krijgen daarnaast te maken met een gat in de begroting, dit omdat in 2014 wel de BTW-last in de begroting moet worden opgenomen maar gemeenten en provincies pas in het daarop volgende jaar via de algemene uitkering worden gecompenseerd voor de extra BTW-last. Bijkomend effect is dat het EMU-saldo van decentrale overheden in 2014 oploopt.

Het afschaffen van het BTW-compensatiefonds is in principe een technische exercitie maar heeft vergaande ongewenste en onbedoelde effecten. De motivering van de korting is innerlijk inconsistent. De veronderstelling dat het BCF onbedoeld heeft geleid tot een grotere claim op de rijksbegroting is onjuist omdat de te compenseren BTW eerst door provincies en gemeenten is betaald. Het afschaffen gaat daarbij gepaard met grote administratieve lasten voor de decentrale overheden en herverdeeleffecten.

5. 2 Korting op de middelen onderwijshuisvesting in het gemeentefonds

De middelen die gemeenten niet aan onderwijshuisvesting worden uitgegeven, worden uit gemeentefonds gelicht en aan het funderend onderwijs toegevoegd. Het gaat om een bedrag van 256 mln euro vanaf 2015.

Datum

10 december 2012

Kenmerk

2012-0000732632

Deze handelwijze is in strijd met de uitgangspunten zoals die binnen het bestaande stelsel van financiële verhoudingen gelden. De algemene uitkering wordt gezien als een soort specifieke uitkering, waarbij de toegevoegde middelen ook aan onderwijshuisvesting besteed dienen te worden, op straffe van een korting. Het gaat echter om vrij besteedbaar geld. De veronderstelling in 1997 bij overheveling van taken en middelen voor onderwijshuisvesting was dat gemeenten op een doelmatiger wijze zouden kunnen voorzien in de onderwijshuisvesting. Daarbij is vanaf 2003 binnen de algemene uitkering extra geld via het cluster onderwijshuisvesting verdeeld, om zo tegemoet te komen aan een veronderstelde (toekomstige) behoefte.

De toetssteen zou niet moeten zijn of de gemeenten de middelen wel inzetten voor onderwijshuisvesting maar of gemeenten wel voorzien in voldoende kwaliteit en kwantiteit van de onderwijshuisvesting. Het feit dat gemeenten het geld niet aan onderwijshuisvesting hebben uitgegeven wil niet zeggen dat het gaat om vrij beschikbaar – en dus uit te nemen - geld. Gemeenten hebben binnen het beschikbare budget andere prioriteiten gesteld of moeten stellen. Op andere onderdelen binnen het gemeentefonds is daardoor sprake van een overbesteding. Dezelfde redenering volgend zou dat moeten leiden tot een verhoging bij onderdelen als Openbare orde en veiligheid en Werk en inkomen. Er is sprake van selectief winkelen.

Het uitnemen van de middelen uit de algemene uitkering is ook niet het gevolg van het verminderen van taken en verantwoordelijkheden van gemeenten voor de onderwijshuisvesting. Dat is anders bij het voornemen om het buitenonderhoud van scholen naar de schoolbesturen over te dragen.

Indien overigens wordt vastgehouden aan het voornemen om de 256 mln euro voor onderwijshuisvesting uit te lichten, moet wel het bestaande uitgavenpatroon van de gemeenten in acht worden genomen. Er zijn namelijk ook veel gemeenten die veel meer uitgeven aan onderwijshuisvesting dan waar de verdeling van de algemene uitkering van uitgaat. Het is niet ondenkbeeldig dat dit samenhangt met bepaalde structuurkenmerken. Het zou extra wrang zijn dat gemeenten die een extra inspanning leveren op het terrein van onderwijshuisvesting, vervolgens worden geconfronteerd met een generieke korting.

De uitlichting van de middelen voor onderwijshuisvesting op basis van het feit dat gemeenten in hun afwegingen andere prioriteiten hebben gesteld en zonder dat er sprake is van een vermindering van taken en verantwoordelijkheden is in strijd met de principes van de algemene uitkering. De Raden achten dit een oneigenlijke vorm van inmenging van het Rijk in de afwegingen van gemeenten. In dat licht bezien,

lijkt het meer voor de hand te liggen de gehele taak voor de onderwijshuisvesting via het Rijk te decentraliseren naar de schoolbesturen. Aan deze optie kleven overigens ook bezwaren, maar lijkt te verkiezen boven de selectieve ingrepen met een mogelijke precedentwerking.

De Raden wijzen er op dat indien vastgehouden wordt aan de uitlichting van de 'onbestede gelden' voor onderwijshuisvesting daarbij wel rekening moet worden gehouden met de werkelijke uitgaven van gemeenten voor onderwijshuisvesting.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

5.3 Financiële gevolgen schaalvergroting

Het eindperspectief voor gemeenten moet leiden tot besparingen die ontstaan door schaalvoordelen, verminderen van toezicht, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken. De besparing gaat uit van een daling van het aantal gemeenteambtenaren doordat gemeenten groter worden of met elkaar gaan samenwerken. Het gaat om een oplopende reeks van tot 180 mln euro in 2017 en structureel 975 mln euro. Er is uitgegaan van het rekenkundige equivalent van een vermindering met 75 gemeenten in de periode tot 2017. Voor de totale periode komt deze benadering neer op een resterend aantal van 100-150 gemeenten in 2025. Dit leidt tot een uitname uit het gemeentefonds. Provincies worden uitgenodigd om met gemeenten initiatieven gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal te bespreken. Voor de provinciale schaalvergroting is een oplopende reeks aan bezuinigingen ingeboekt van 5 mln euro in 2015 tot 15 mln euro in 2017 en structureel 75 mln.

Opvallend is dat de voorziene besparing als gevolg van de schaalvergroting wordt ingeboekt via een korting op het gemeentefonds/provinciefonds. De efficiencywinst dient toe te vallen aan de bestuurslaag die daarvoor verantwoordelijk is. Bij schaalvergroting zijn dat de gemeenten/provincies.

Voor de Raden is het daarbij overigens geen uitgemaakte zaak dat grotere gemeenten in alle gevallen doelmatiger werken.¹⁰ De ervaring leert dat de kosten van gemeentelijke herindelingen lange tijd kunnen doorwerken in de nieuwe gemeentelijke organisatie.

Daarbij is het overigens zo dat de nieuwe heringedeelde gemeente op basis van de maatstaf gemeentelijke herindelingen uit de algemene uitkering een tijdelijke bijdrage ontvangt om de kosten van herindeling te kunnen opvangen. Aan deze maatstaf betalen alle gemeenten mee, ook de 100.000+ gemeenten. Het komt onredelijk over om bovenop deze bijdrage alle gemeenten ook nog eens extra te korten op grond van vermeende efficiencywinst.

De Raden zijn van oordeel dat het korten van het gemeentefonds voor de veronderstelde efficiency voordelen van de schaalvergroting van het binnenlands bestuur onvoldoende zijn onderbouwd en strijdig zijn met de beginselen van

¹⁰ Maarten Allers, Bieuwe Geertsema, "Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling", *Me Judice*, 9 november 2012.

behoorlijke bestuurlijke verhoudingen.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

6. **Decentralisaties**

De drie decentralisaties op AWBZ-voorzieningen, de jeugdzorg en de onderkant van de arbeidsmarkt (in de vorm van de Participatiewet) worden doorgezet. Het gaat om een pakket van bijna 10 mld euro. De decentralisatie gaat gepaard met kortingen op de over te hevelen budgetten. Bij overheveling van de extramurale AWBZ-zorg gaat het om een bezuiniging van 1,6 mld euro, dat is 25% van het huidige budget. De jeugdzorg wordt in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. Dit gaat gepaard met een extra korting van 150 mln euro. De Participatiewet moet een bezuiniging opleveren van 1,2 mld euro.

Het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein is, 'Eén gezin, één plan, één regisseur'. Hiermee moet worden voorkomen dat verschillende hulpverleners bij een gezin over de vloer komen en langs elkaar heen werken. Dit moet ook leiden tot één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde. Gemeenten krijgen een grotere beleidsvrijheid.

Gemeenten krijgen met de decentralisaties op het sociale domein een duidelijke rol als eerste overheid op het sociale domein. Gemeenten worden geacht door de samenhang tussen de verschillende terreinen jeugd, arbeidsmarkt en zorg meer maatwerk kunnen bieden en daardoor voor burgers meer kunnen bereiken tegen lagere kosten. De beide Raden (Rob en Rfv) onderschrijven in algemene zin de voordelen van decentralisering.¹¹ Decentraal beleid maakt maatwerk mogelijk, het stimuleert creatieve oplossingen, het biedt meer mogelijkheden voor integrale probleemgerichte oplossingen 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. Door middel van decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen kunnen decentrale overheden bijdragen aan de reorganisatie van de rijksdienst in een krachtige, kleine, dienstverlenende en doelmatige overheid. Het Rijk dient zich daarbij wel te houden aan het principe "Je gaat erover of niet." Een duidelijke verdeling van taken voorkomt verrommeling, bestuurlijke drukte, beperkte slagvaardigheid en afwenteling van financiële risico's.

Het gaat hierbij om tenminste vier potentiële risico's

- Beleidsvrijheid houdt ook in dat verschillen tussen gemeenten moeten worden geaccepteerd. Dat betekent dat het Rijk zich dient te beperken in het stellen van voorwaarden, voorschriften en verantwoordingseisen. De ervaring leert echter dat op rijksniveau juist de neiging bestaat verschillen te voorkomen en allerlei aanvullende voorwaarden voor te schrijven.

¹¹ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011, blz. 22-24.

- De decentralisaties gaan in veel gevallen gepaard met beperkingen van aanspraken van burgers omdat rechten worden omgezet in voorzieningen. Dit kan onbedoeld een effect hebben op het draagvlak voor het beleid bij zowel burgers als gemeenten.
- De gemeentelijke financiën worden gevoeliger voor sociaal-economische ontwikkelingen. Met de omvang van de voorgenomen decentralisaties gecombineerd met de efficiencykortingen en andere financiële maatregelen en ontwikkelingen wordt er een zware wissel getrokken op de bestuurskracht en budgettaire flexibiliteit van gemeenten.
- Door de dominantie van sociale uitgaven op de gemeentelijke begroting komen andere noodzakelijke uitgaven van gemeenten op het terrein van onderhoud van wegen, fysiek milieu, ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid eerder onder druk te staan. De decentralisaties op het sociale domein dreigen daarmee voor gemeenten een koekoeksjong te worden.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

De Raden achten het een goede zaak dat aan de minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister een bijzondere verantwoordelijkheid toekomt om de samenhang tussen de verschillende decentralisaties in het sociale domein voor de financieel bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau te wegen. De Raden willen u daarbij vanuit de verschillende expertises van advies dienen.

Een uitkering op het sociale domein?

De decentralisaties op het sociale domein moet ook gevolgen hebben voor de wijze van verantwoording, de verantwoordelijkheid van onderscheiden ministers, prikkelwerking, mogelijke afwentelingsmechanismen, de schaal van beleid en uitvoering, de risico's van sociaal-economische ontwikkelingen op het benodigde budget, de financiële risico's van individuele gemeenten en dergelijke. Het streven naar een brede doeluitkering past in de ambitie het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen jaren al fors gedaald. Mede als gevolg daarvan is het aantal decentralisatie en integratie-uitkeringen sterk toegenomen. De Raden hebben daar eerder van vastgesteld dat daarmee een deel van het probleem van de verantwoording achteraf is verschoven naar verantwoording vooraf en dat dit niet in alle gevallen leidt tot een heldere verdeling van verantwoordingsrelaties. Overheveling naar de algemene uitkering verdient de voorkeur. Met de overheveling is in principe wel van bestedingsvrijheid maar niet in alle gevallen automatisch sprake van maximale beleidsvrijheid. Met het decentraliseren van taken neemt immers niet de altijd de door het Rijk gevoelde verantwoordelijkheid voor het beleid af. Uitgaande van de bestaande ordeningsprincipes zou het voor taken voor grote groepen en met veel beleidsvrijheid het voor de hand liggen de middelen over te brengen naar de algemene uitkering. Voor taken met weinig beleidsvrijheid ligt een specifieke uitkering voor de hand. De vraag is of dit onderscheid nog wel passend is. Het onderscheid tussen de verschillende bekostigingsvormen is overigens feitelijk sterk aan het vervagen. Zo is de huidige Wet werk en bijstand (Wwb) een specifieke

uitkering, maar zijn de overschotten vrij besteedbaar en komen tekorten in eerste aanleg voor rekening van de gemeente. Met het vormgeven van de decentralisaties in aparte brede doeluitkeringen blijft het onderscheid bestaan tussen de nieuwe taken en de sociale taken die al uit de algemene uitkering worden bekostigd. Met het vormgeven van de decentralisaties in een aparte Brede doeluitkering blijft het onderscheid bestaan tussen de nieuwe taken en de sociale taken die al uit de algemene uitkering worden bekostigd. De noodzaak om allerlei aparte verdeelsystemen in stand te houden is feitelijk beperkt. De verdeling van middelen zou ook op een veel globaler vorm kunnen krijgen. De financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is nodeloos complex. Alle rijksuitkeringen aan gemeenten gezamenlijk leiden tot een verdeling die sterk samenhangt met die van de algemene uitkering.¹²

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

Dit alles pleit volgens de Raden voor een nieuwe kijk op de bekostiging van decentrale taken. De financiële verhoudingen zouden als gevolg van de grote decentralisaties op het sociale domein kunnen evolueren tot een stelsel dat uitgaat van brede uitkeringen op basis van globale verdeelsleutels, die aansluiten op de verschillende beleidsvelden zoals die op rijksniveau worden herkend. Daarbij moet ook de bestaande bekostiging van taken uit de algemene uitkering worden betrokken. Die brede uitkeringen dienen elk hun eigen groeivoet te krijgen. De verdeling behoort aan te sluiten op de onbeïnvloedbare uitgaven van gemeenten. Om tot een doelmatige taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid te komen is het essentieel om de middelenverdeling globaal te houden. Naarmate de beleidsvrijheid groter is kan de verdeling globaler en eenvoudiger¹³. Voorwaarde is wel dat de middelen vrij besteedbaar zijn. De rijksoverheid moet daarbij niet willen sturen op financiële input, maar op de beoogde maatschappelijke *outcome*. Dit impliceert globale toetsing en verantwoording van bereikte resultaten en niet een gespecificeerde controle op basis van de uitgaven van individuele gemeenten. Het is van belang om na de decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen niet te snel tot evaluatie van het beleid en bijstelling daarvan over te gaan. Gemeenten moeten de tijd krijgen het beleid vorm te geven.

Financiële risico's

De Raden wijzen er op dat afhankelijk van de vormgeving van de bekostigingswijze van de taken op het sociale domein, ook moet worden nagegaan wat de aard en de omvang van de financiële risico's zijn en hoe de financiële risico's opgevangen kunnen worden. Dat kan door een specifiek vangnet per regeling. Indien de uitgaven bekostigd moeten worden uit het gemeentefonds dan is artikel 12-steun het meest aangewezen vangnet. Maar daarnaast kan ook worden gedacht aan een verruiming van het lokale belastinggebied.

¹² *Allers, M.A.*, Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden, *oratie 2001*.

¹³ Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies vereenvoudiging verdeling algemene uitkering*, december 2010.

De Raden achten het echter een gemiste kans dat op geen enkele wijze een opening wordt geboden om het decentraal belastinggebied uit te breiden onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen. In de combinatie met de aangekondigde decentralisaties en bezuinigingen had het in de rede gelegen gemeenten een perspectief te beiden van een vergroting van het eigen belastinggebied. De mogelijkheden van gemeenten om op enige wijze zelf invulling te geven aan de decentrale taken en eigen afwegingen te maken en risico's op te vangen is daarmee minimaal.

7.

Specifieke beleidsterreinen

7.1 AWBZ en Wmo

De onverzekerbare vormen van zorg binnen de AWBZ worden teruggebracht tot de intramurale zorg voor gehandicapten en ouderen met zorgzwaarte 5 en hoger. Deze levenslange zorg wordt vanuit zorginstellingen verleend. De romp-AWBZ van ongeveer 12 miljard euro krijgt het karakter van een landelijke voorziening. De intramurale langdurige geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de extramurale verplegingszorg worden in 2015 overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. Samen gaat het om een bedrag van krap 2 miljard euro. De overige extramurale AWBZ-zorg van ongeveer 10 miljard euro begeleiding en persoonlijke verzorging (hulp bij het wassen en kleden, aanbrengen van protheses, medicatie e.d.) worden met ingang van 2015 via de Wmo naar gemeenten overgeheveld. Met de overheveling wordt het verzekerd recht omgezet in een voorziening. Dit gaat gepaard met een bezuiniging van 1,6 mld euro, dat is 25% van het huidige budget. In de Wmo wordt de aanspraak op huishoudelijke hulp voor de hoge en midden inkomens met ingang van 2015 geschrapt (voor nieuwe gevallen in 2014). Op basis daarvan wordt de rijksbijdrage structureel met 1,2 miljard euro verlaagd, dat is 75% van het bestaande budget. Voor het leveren van maatwerk door gemeenten aan chronisch zieken en gehandicapten die in de knel kunnen komen door meerkosten, komt structureel ruim 760 mln euro beschikbaar.

De gemeenten zullen als eerste overheid op het sociale domein daar direct en indirect de (financiële) gevolgen van ondervinden.

De hervorming en decentralisaties op het sociale domein, met name op de AWBZ-Wmo voorzieningen, gaan gepaard met aanzienlijke vermindering van de aanspraken van zorgbehoevende mensen. Dit staat op gespannen voet met het streven mensen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Het extra budget voor de wijkverpleegkundigen is daar wel mee in lijn maar lijkt niet toereikend voor de grootte van doelgroep. Als gevolg van het afschaffen van de AWBZ-aanspraken op intensieve begeleiding en zorg (met name zorgzwaartepakketten 3 en 4) zullen

meer mensen langer thuis moeten blijven wonen. De mogelijkheid om te kiezen voor een verzorgingstehuis komt daarmee te vervallen. Een deel zal moeten worden opgevangen door steun uit de sociale omgeving. Van de gemeenten wordt dan ook verwacht dat zij de zelfredzaamheid van burgers gaan stimuleren.¹⁴ Een deel van de maatschappelijke winst zullen gemeenten moeten zien te halen door met creatieve oplossingen de problemen te lijf te gaan. Het is niet reëel te veronderstellen dat het in alle gevallen mogelijk zal zijn de effecten van de bezuinigingen volledig weg te poetsen. Het vervallen van de AWBZ-aanspraken op intensieve begeleiding en zorg zal leiden tot een extra beroep op de Wmo voor huishoudelijke hulp, begeleiding, persoonlijke verzorging en woningaanpassingen. Tegelijkertijd wordt echter de huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk gemaakt. Dit gaat gepaard met een korting van 1,2 mld euro. Het leidt daarnaast naar verwachting ook tot extra uitgaven van gemeenten op andere aanvullende terreinen zoals bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, maatschappelijke opvang en dergelijke. Gemeenten zullen dit, gelet op de omvang van de taakstelling, niet allemaal kunnen opvangen door een doelmatiger inzet van middelen of andere efficiëncymaatregelen.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

De decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en middelen en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen op het terrein van de zorg kunnen onmogelijk worden opgevangen door de sociale omgeving en of een meer doelmatige inzet van middelen en zal onvermijdelijk leiden tot een beperkter voorzieningenniveau voor kwetsbare burgers. Het zal daarmee indirect ook leiden tot een groter beslag op de algemene middelen van gemeenten om te kunnen voldoen aan de zorgbehoeften van burgers. Niet elke gemeente zal daar in gelijk mate mee te maken krijgen en niet elke gemeente zal daartoe in staat zijn. De effecten zullen niet direct in volle omvang bij gemeenten neerslaan maar verwacht kan worden dat een steeds groter aandeel van het gemeentelijke budget naar zorg zal gaan en daarmee andere noodzakelijke uitgaven in het gedrang zullen komen. De Raden constateren dat hier een omvangrijk verdeelvraagstuk opdoemt.

7.2 Onderkant arbeidsmarkt, participatiewet

Er komt één Participatiewet die de WWB, WSW en een deel van de Wajong samenvoegt. Voor de hele doelgroep wordt een systeem van loondispensatie geïntroduceerd. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gericht en effectiever inzetten en kosten besparen. Met ingang van 1-1-2014 wordt de Wajong alleen toegankelijk voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten; voor de groep 'niet volledige en duurzame arbeidsongeschikten' geldt de nieuwe Wajong. De instroom in de sociale werkvoorziening in zijn huidige vorm stopt met ingang van 1 januari 2014. Gemeenten krijgen binnen de wettelijke kaders ruimte om zelf beschut werk als

¹⁴ Het advies van de Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving* van december 2012, gaat met name in op dit vraagstuk.

een voorziening te organiseren. Er is geld om via deze voorziening structureel uiteindelijk dertigduizend werkplekken te realiseren afgestemd op honderd procent van het wettelijk minimumloon. De Participatiewet moet een bezuiniging opleveren van 1,2 mld euro.

Datum
10 december 2012
Kenmerk
2012-0000732632

Op de beschikbare re-integratiemiddelen wordt een doelmatigheidskorting doorgevoerd, mede in het licht van grote decentralisaties zoals bij de Participatiewet. Dit levert een besparing op, oplopend tot netto 138 mln euro in 2017, rekening houdend met uitverdieneffecten van 25% in het eerste jaar en 50% in latere jaren.

Het budget voor het inkomensdeel van de Wwb is met die 4,3 mld euro na de algemene uitkering (17 mld euro) de grootste uitkering aan gemeenten. Bij de Wet sociale werkvoorzieningen gaat het in 2012 om een bedrag van 2,3 mld euro. Bij het participatiebudget (Wpb) heeft een omvang van ruim 0,9 mld euro. Al met al een omvangrijk budget. De omvang van de groep mensen die via de gemeenten aangewezen zijn op deze voorzieningen zal op grond van de economische vooruitzichten voorlopig toenemen.

De huidige verdeling van het inkomensdeel van de Wwb vertoont ernstige tekortkomingen. Het model houdt geen rekening met de verschillen in doelmatigheid bij de uitvoering en lijkt onvoldoende aan te sluiten op de prestaties van de gemeenten om de bijstandslasten te beperken. De Raden hebben in dat verband bepleit voor een grondig verdeelonderzoek naar de bijstandskosten en mogelijke verbeteringen van de doelmatigheidsprikkel bij de verdeling van de beschikbare budgetten. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de werking van de regionale arbeidsmarkt.¹⁵

Nu het Kabinet voornemens is de verschillende budgetten samen te voegen is er des te meer reden de verdeling nader onder de loep te nemen. De Raden stellen vast dat sociaal zwakkere gemeenten door de invoering van de Participatiewet sterk worden getroffen. Van de huidige 90.000 mensen die in een sociale werkplaats werken is op termijn nog maar plaats voor 30.000, tegen het minimumloon. De mogelijkheden deze mensen in economisch zwakkere regio's met veel reguliere werkloosheid in te laten instromen in het reguliere arbeidsproces zijn, zelfs met loondispensatie, beperkt. Veel gemeenten leggen nu al zwaar toe op de sociale werkplaatsen.

De Raden stellen vast dat de opzet van de Participatiewet de gemeenten de nodige beleidsruimte geeft. Gemeenten lopen echter wel de nodige financiële risico's omdat zowel omdat de omvang als de verdeling van de middelen niet aansluiten op de kosten van gemeenten.

¹⁵ Raad voor de financiële verhoudingen, *Verkenning verdeelmodel WWB 2014*, september 2012.

8. Tot slot

Het is duidelijk dat de overheden gezamenlijk staan voor een zware bezuinigingsoperatie. Een operatie die gepaard gaat met hervorming op de terreinen van zorg, woningmarkt en werk, een ingrijpende reorganisatie van het binnenlands bestuur en omvangrijke decentralisaties van taken naar gemeenten. Decentrale overheden, vooral gemeenten, zullen direct en indirect de gevolgen van deze maatregelen ondervinden. Het is noodzaak de samenhang en cumulatie van effecten van deze ingrepen niet uit het oog te verliezen. Van belang daarbij is ook te onderkennen dat het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor veelal kwetsbare burgers. Het past daarbij niet bezuinigingen eenzijdig af te wentelen op de verantwoordelijkheid van met name gemeenten. Financiële verhoudingen moeten niet verworden tot machtsverhoudingen. Het gevaar is anders niet ondenkbeeldig dat dit leidt tot structurele ontwrichting van de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

Datum

10 december 2012

Kenmerk

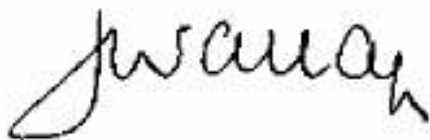
2012-0000732632

De voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen,




Mr. M.A.P. van Haersma Buma

De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur,



Prof. drs. J. Wallage

De secretaris,



Dr. C.J.M. Breed