

Vergaderjaar 2004–2005

26 213

Lokale lasten

29 800 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 25 juli 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 29 juni 2005 overleg gevoerd met minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 10 december 2005 inzake ontwikkeling van lokale lasten (26 213, nr. 11);**
- **de lijst van vragen en antwoorden inzake de ontwikkeling van de lokale lasten (26 213, nr. 13);**
- **het kabinetsstandpunt op het eindrapport van de stuurgroep Brinkman «Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht» (29800-B, nr. 16);**
- **de lijst van vragen en antwoorden op het kabinetsstandpunt inzake het eindrapport van de stuurgroep Brinkman «Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht» (29 800 B, nr. 19);**
- **de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 13 januari 2005 met een reactie op het eindrapport van de stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (29800-B, nr. 13);**
- **de brief van de minister van BZK d.d. 24 januari 2005 met het regeringsstandpunt op het advies van de RFV inzake POR gemeentefonds 2005 (BZK0500082).**

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), onder-voorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Van Hijum (CDA), Nijs (VVD).
Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Sande (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsli Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam (PvdA), Eski (CDA), Balemans (VVD), Vergeer (SP).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Eggerschot (VVD).
Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD),

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) herinnert eraan dat het kabinet over de versnippering van het huidige stelsel van specifieke uitkeringen het volgende heeft gezegd. «Voortaan moet het vertrouwen in decentrale overheden als uitgangspunt voor de interbestuurlijke verhoudingen

Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiters (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den

Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD), Van Beek (VVD).

dienen.» Het uitspreken van wederzijds vertrouwen, siert het kabinet. Die insteek moet de boventoon blijven voeren. De cijfers van de gemiddelde lastenontwikkeling bij lokale overheden geven bij de eerste blik het beeld van een meer dan gemiddelde stijging. Wanneer echter gekeken wordt naar de verschillen tussen individuele gemeenten en provincies en naar de onderscheiden belastingen, tarieven en heffingen, valt op dat er behoorlijke verschillen zijn. Gemeenten waar het onroerend goed bovengemiddeld gewaardeerd is, lijken een inhaalslag te maken met de tarieven voor de ozb. Kan dit liggen aan de systematiek van de verdeling van het Gemeentefonds, waarbij gemeenten eerst de eigen belastingruimte moeten benutten? Kan een oorzaak zijn dat de tarieven van die gemeenten de afgelopen jaren onder het gemiddelde lagen?

De meeste gemeenten hebben hun ozb-tarief neerwaarts bijgesteld als gevolg van de nieuwe WOZ-waarde die de afgelopen vier jaar gigantisch is gestegen. Dat heeft voor- en nadelen voor de eigenaar van de woning. Ook op dit punt zijn er grote verschillen tussen gemeenten. Door dezelfde waardeverhoging wordt op de rijksbegroting overigens een interessant bedrag geraamd als opbrengst van het eigenwoningforfait.

De discussie over de stijging van de lokale lasten wordt in eerste instantie vaak gevoerd op grond van gevoelsmatige argumenten. De verantwoordelijke politici mogen echter de feiten niet negeren. Een deel van de stijging is het gevolg van rijksbeleid. De discussie over de lokale lasten moet vooral op lokaal niveau gevoerd worden. Er is geen reden om de opvatting van de vereniging Eigen Huis over te nemen dat gemeenten zouden lijden aan een onstillbare geldhonger. Het Centraal Bureau voor de Statistiek meldt dat er sprake is van de laagste stijging van de opbrengst van gemeentelijke heffingen sinds 1987. De lastenverzwaring van het afgelopen jaar is voornamelijk veroorzaakt door de afschaffing van de Zalm-snip. Wat vindt de minister van het volgende citaat uit een brief van de vereniging Eigen Huis over het gedeeltelijk afschaffen van de ozb?

«Wetenschappelijk onderzoek zou hebben aangetoond dat gemeenten zorgvuldiger omgaan met belastinggeld dat zij zelf hebben geïnd dan met het geld dat zij indirect uit Den Haag ontvangen. Dit betekent dat ten aanzien van de heffing en de besteding van het eigen geld een zorgvuldiger afweging wordt gemaakt.»

Stijging van heffingen zijn niet primair gericht op het spekken van de gemeente- of provinciekas, maar dienen om voorzieningen in stand te houden en investeringen te doen in openbaar groen en infrastructuur. Daarover legt het lokaal bestuur verantwoording af aan de eigen bevolking. Het wekt bevreemding dat organisaties zoals VNO-NCW, MKB-Nederland en de vereniging Eigen Huis op dit punt gesprekspartner van de landelijke overheid zijn. Als deze organisaties wensen hebben ten aanzien van lokale investeringen, zijn zij uitstekend in staat om op dat niveau het gesprek daarover aan te gaan, inclusief de financiële aspecten. De onderscheiden organisaties die onderzoek hebben gedaan naar de stijging van de lokale lasten noemen verschillende oorzaken. Worden andere parameters gehanteerd of worden in bepaalde gevallen aspecten buiten beschouwing gelaten? Het lijkt niet moeilijk om af te spreken dat men zich bij dergelijk onderzoek op dezelfde informatie moet baseren. De minister wil zijn reactie op gemeenten die precariorechten heffen op ondergrondse infrastructuur betrekken bij de kabinetsreactie op het rapport-Eenhoorn. Kan daar haast mee gemaakt worden? De gemeentebegrotingen worden nu voorbereid en deze maas in de wet dient bijtijds gedicht te worden.

Tijdens de begrotingsbehandeling heeft mevrouw De Pater bij motie gevraagd om een spoedige implementatie van de voorstellen van de stuurgroep-Brinkman. Het kabinet geeft aan, het merendeel van de aanbevelingen te willen overnemen. In het najaar zal een implementatieplan worden uitgebracht. Daarbij moet het echt om vermindering van de verantwoordingsbureaucratie en administratieve lasten gaan. In dat

verband is het goed om nog eens te kijken of het voordelen heeft om alle taken terug te brengen naar het primaire verantwoordingsniveau. Bij de vaarwegen in het Noorden ligt dit bijvoorbeeld nogal ingewikkeld. De betrokken provincies hebben berekend dat er, wanneer het provinciale onderhoud wordt losgekoppeld van het door het Rijk te onderhouden deel, een extra kostenpost van een aantal miljoenen op jaarbasis ontstaat. Zo rigide hoeft het rapport-Brinkman niet uitgevoerd te worden.

De stuurgroep-Brinkman suggereert, een externe projectleider aan te trekken voor de implementatie op de departementen. Waarom wordt dit niet door het kabinet overgenomen? Het is goed als een deskundige van buiten kritisch meekijkt naar de opschaling van de diverse doeluitkeringen en de taakverdeling binnen de overheid.

Er zijn vier bewindspersonen verantwoordelijk voor de financiële relaties met lokale overheden. Voor de transparante rijksoverheid is dat wat veel van het goede. Er kan veel overlegtijd bespaard worden met een bundeling van specifieke verantwoordelijkheden.

Mevrouw **Fierens** (PvdA) merkt op dat haar fractie voor de autonomie van lagere overheden en voor bestrijding van bureaucratie is. De PvdA-fractie is dan ook een groot voorstander van het voorstel van de stuurgroep-Brinkman inzake het beperken van de specifieke uitkeringen met het oog op vermindering van de verantwoordingsbureaucratie. Zij zijn vrijer in de eigen beleidskeuzes en kunnen opereren op basis van onderling vertrouwen.

Het afschaffen van de specifieke uitkeringen moet budgettair-neutraal geschieden. Het is niet ondenkbaar dat de operatie-Brinkman leidt tot onbedoelde bezuinigingen. Bij de implementatie zijn veel ministeries betrokken. Het gevaar is groot dat men het totaaloverzicht kwijtraakt. Is de minister bereid om deze operatie te monitoren op de effecten voor gemeenten, zowel financieel als qua takenpakket? De nieuwe verdelings-systematiek leidt tot herverdelingseffecten. Het beheer van de vaarwegen is uitbesteed aan de provincies. In die zin hoort dit onderdeel niet in het rapport-Brinkman thuis. De drie specifieke uitkeringen voor het behoud van de Friese taal worden ontkokerd. Gaat dit geld verloren voor Friesland? Wat levert de ontbureaucratisering uiteindelijk op? Welke consequenties heeft de verlegging van de nadruk op de controle naar de uitvoering voor de betrokken arbeidsplaatsen?

De stijging van de lokale lasten is een grote zorg voor de minima en degenen met een middeninkomen. De burger betaalt letterlijk en figuurlijk daarvoor de prijs. In de discussie worden veel rapporten en cijfers aangevoerd, waarbij alle partijen over elkaar heen rollen. Al naar gelang het rapport dat wordt aangehaald, varieert de stijging van de lokale lasten van 1,5% tot 40%. Deze stroom geruchten is uitermate onwenselijk. De staatssecretaris van Financiën heeft in december 2004 toegezegd om in overleg met de betrokken partijen een eenduidige definitie van de stijging van lokale lasten op te stellen, maar die toezegging is nog niet nagekomen. De Kamer heeft gisteren, dus één dag voor dit AO, de lokale monitor ontvangen en dat is te laat. Bovendien is het ergerlijk dat de staatssecretaris bij de beantwoording van de schriftelijke vragen de boot voornamelijk heeft afgehouden. Hij gaat voorbij aan het afschaffen van de Zalmsnip, de pijnpuntenlijst, de decentralisaties die het lokaal bestuur toch geld kosten en landelijke wetgeving met lokale gevolgen. Gemeenten kunnen veel doen om de stijging van de lokale lasten zoveel mogelijk te beperken, maar het is niet fair om te stellen dat het Rijk daar geen aandeel in heeft. De minister is zijn toezegging om de afschaffing van de Zalmsnip te laten vergezellen van een bijsluiter waarin staat dat dit zijn schuld is, niet nagekomen.

Mevrouw Fierens overhandigt de minister een interview uit het Parool met de heer Verhoef uit Wijk bij Duurstede met het verzoek om nu zijn ernstige aantijgingen nader te onderzoeken. Als die aantijgingen kloppen,

is er een probleem. Als zij niet blijken te kloppen, moet deze kwestie de wereld uit geholpen worden.

Kan de regering garanderen dat de optelsom van de maatregelen van het Rijk die de gemeenten treffen, niet tot lagere inkomsten van gemeenten en daarmee tot hogere lasten voor de burger leidt? Voor de burger is er in feite maar één overheid. Daarop gelet, moeten Rijk, provincie en gemeenten gezamenlijk een oplossing zien te vinden voor de immer stijgende lokale lasten.

De heer **Bakker** (D66) wijst erop dat een discussie over dit onderwerp vaak een discussie over bestuurlijke principes is. Bovendien is het een discussie tussen bestuurders en politici, waar de burger eigenlijk niet aan te pas komt. Er worden voornamelijk mooie woorden gewijd aan het principe van gemeentelijke autonomie, aan goede interbestuurlijke verhoudingen en aan het belang van decentralisatie. Politici houden zich bezig met een discussie waar de burger niets van begrijpt. Burgers zien de overheid als één geheel en voelen zich aan alle kanten financieel gepakt. Voor hen is de maat vol.

Gezien de cijfers is dat ook wel te begrijpen. Er zijn geen taken gedecentraliseerd zonder volledige overdracht van de financiële consequenties. Elke taak die gemeenten er de afgelopen tijd bij hebben gekregen, is gemiddeld budgettair-neutraal overgedragen. Over de sterke stijging van de lokale lasten blijken verschillende cijfers de ronde te doen. De officiële cijfers spreken echter ook boekdelen. Dit jaar stijgen de lasten met «slechts» 4,9%, maar dat is nog altijd vier zo hoog als de inflatie. De staatssecretaris heeft berekend dat de cumulatieve stijging van de opbrengst van de gemeentelijke lasten tussen 1995 en 2004 voor de gemeenten 82% was, voor de waterschappen 50% en voor de provincies 111%. Gemiddeld blijkt de stijging 80% te bedragen. In dezelfde periode zijn de inflatie met 29% en het BBP met 48% gestegen. Het accres van het Gemeentefonds was 45%. Van al dat geld hebben burgers niets teruggezien in de vorm van extra voorzieningen.

Gemeenten kunnen in een betrekkelijke luwte besluiten nemen, want driekwart van de kiezers stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen op grond van landelijke items. Gemeenteraadsleden worden gekozen achter de brede slippen van de landelijke lijsttrekker en kunnen besluiten nemen zonder dat zij werkelijk naar de burger hoeven te luisteren. De heer Bakker stelt dan ook voor, bij de maximeringsoperatie in het kader van de afschaffing van het gebruikersdeel van de ozb, de lokale lasten voor 2006 en 2007 te bevriezen. Op die manier wordt een bijdrage geleverd aan het herstel van het vertrouwen in de economie.

In de brief van 10 december wordt de toename van het aandeel lokale belastingen in de totale belastingsinkomsten in Nederland vergeleken met dat in andere westerse landen. Nederland blijkt eenzaam bovenaan te staan. Dit aandeel is in de periode 1995–2001 met 31% toegenomen. Denemarken staat tweede met een toename van 8%. In het merendeel van de landen is het aandeel van de lokale lasten juist gedaald, terwijl de gemeenten in Nederland niet zichtbaar rijker zijn dan die in bijvoorbeeld Duitsland. Hoe kan dit verklaard worden?

Burgers hebben genoeg van de versnipperde lokale belastingen, mede omdat de overheid niet thuis geeft als zij een beroep doen op zorg of steun. Dan worden zij naar een loket gestuurd en moeten zij weken wachten. Er is een enorme vertrouwenscrisis tussen de gemiddelde burger en de gemeente en de landelijke politiek gaat daaraan voorbij. De burgers moeten inzicht krijgen in de reserves van gemeenten.

Het rapport van de stuurgroep-Brinkman bevat een aantal goede voorstellen, zoals vermindering van de verantwoordingsbureaucratie. De heer Bakker heeft echter grote bedenkingen tegen het vergroten van de belastingruimte voor gemeenten. Er wordt niet duidelijk gemaakt dat gemeenten over voldoende zelfreinigend vermogen beschikken om daar

verantwoord mee om te gaan. Het idee om de ozb te vervangen door opcenten op de loon- en inkomstenbelasting is sympathiek, want met deze versimpeling komen veel gemeentelijke administratieve handelingen te vervallen. Daarmee mag echter geen aanvullende inkomenspolitiek worden bedreven.

Het is onduidelijk waarom de legestarieven per gemeenten zo sterk verschillen. Leges moeten gebaseerd zijn op de werkelijke kosten en die kunnen niet met vele honderden procenten verschillen, zoals bij de bouwleges. Overigens zijn de bouwleges dit jaar met meer dan 10% gestegen. Het is moeilijk voorstelbaar dat de kosten ook met dat percentage zijn toegenomen. Zijn deze leges niet kostengeoriënteerd en proberen gemeenten op die manier extra inkomen te verwerven?

De heer **Van As** (LPF) benadrukt dat het gemeentelijk belastinggebied onderdeel uitmaakt van de totale belastingdruk. Voor de burger moet het transparant zijn wat hij aan belasting moet betalen, zowel op gemeentelijk als op rijksniveau. Nederland mag op belastinggebied niet te veel uit de pas lopen met de omliggende landen. Het zou het kabinet sieren als het inzichtelijk maakt wat het totale pakket aan lasten is en de lastendruk uniformeert. De lasten tussen gemeenten mogen niet verschillen. De indruk bestaat dat sommige gemeenten de lasten verhogen om de begroting sluitend te krijgen. Helaas kreeg de LPF-fractie geen enkele steun voor een motie waarin werd uitgesproken dat de gemeentelijke lasten jaarlijks niet meer mogen stijgen dan de inflatie.

Gelet op de grote regionale verschillen, kan alleen over de gemiddelde stijging van de lokale lasten worden gesproken. Met de afschaffing van het gebruikersdeel in de ozb streeft het kabinet naar een beperkte stijging of zelfs een stabilisatie van de lokale lasten. Lokale lasten zijn het geheel van belastingen, retributies en heffingen die door provincies, gemeenten en waterschappen aan de burgers in rekening worden gebracht. Wat is nu precies het doel van het kabinet, een beheerste stijging, een stabilisatie of een daling van de lokale lasten?

Hoe denkt het kabinet verschillen in belastingdruk tussen gemeenten te voorkomen als het voorzieningenniveau niet vergelijkbaar is? Gemeente A heeft bijvoorbeeld een groot zwembad waar ook mensen uit de buurgemeenten B, C en D gebruik van maken. De buurgemeenten betalen daar echter niet aan mee. Daarnaast zijn er individuele verschillen. Als een bepaalde gemeente besluit, een gedeelte van de binnenstad op te knappen, wordt vaak de baatbelasting ingezet om de kosten op ondernemers in en rond het opgeknapte gebied te verhalen. De ondernemer moet meebetalen, terwijl hem niets is gevraagd over de aan te leggen voorzieningen. In de praktijk kunnen deze aanslagen oplopen tot vele duizenden euro's. De baatbelasting zou eigen afgeschafte moeten worden, omdat slechts een beperkte groep ondernemers erdoor wordt getroffen. Dit kan gecompenseerd worden door een incidentele ozb-stijging voor alle burger.

Gemeenten krijgen geen compensatie voor stijging van rijksbelastingen, zoals de afschaffing van de Zalmsnip. Het is dan onvermijdelijk dat de lokale lasten stijgen. Dit is ook het geval als de uitkering uit het Gemeentefonds minder verhoogd wordt dan de inflatie. Gemeenten hebben als afnemers van goederen en diensten ook last gehad van de kostenstijging als gevolg van de invoering van de euro. De ozb vormt slechts 10% of nog minder van de inkomsten van een gemeente. Een gemiddelde stijging van alle kosten met 4% leidt dan tot een veel sterkere verhoging van de ozb. Moeten gemeenten in de eigen voorzieningen snijden, zeker als het gebruikersdeel van de ozb wordt afgeschafte, waardoor zij minder mogelijkheden hebben om een kostenstijging te verdisconteren?

Lokale verschillen in kosten voor gemeentelijke diensten moeten worden tegengegaan. Het is niet uit te leggen dat een uittreksel uit het bevolkingsregister in de ene gemeente twee keer zo duur is als in de andere. Daar-

naast heeft men te maken met de stijging van de rijksbelastingen. Gemiddeld is de WOZ-waarde met 51% gestegen. De staatssecretaris van Financiën heeft echter besloten dat het huurwaardeforfait van 0,85% tot 0,6% wordt verlaagd. Dit is een verkapte belastingverhoging, want een verlaging van het huurwaardeforfait met ruim 20% weegt niet op tegen een stijging van de WOZ-waarde met 51%. In hoeverre is het kabinet dan nog geloofwaardig in zijn streven naar beperking van de stijging van de lokale lasten?

Hoe kijkt het kabinet aan tegen de aanbeveling van de stuurgroep-Brinkman dat slechts bij een niet-goedkeurende accountantsverklaring het Rijk aanvullend onderzoek moet verrichten? Over 2004 heeft het merendeel van de gemeenten een onthouding van goedkeuring gekregen. Bij deze aanbeveling lijkt het toezicht tekort te schieten.

Alle fracties in de Kamer worden al jarenlang door de heer Verhoef benaderd met behoorlijk onderbouwde informatie. Het lijkt dan ook gewenst om daar eens goed naar te kijken. Gemeenten hebben soms in de exploitatiebegroting voor de ontwikkeling van een gebied zaken opgenomen die in de praktijk niet worden uitgevoerd, waardoor de bewoners een relatief hoge grondprijs hebben moeten betalen. Later blijkt de gemeente dan een gigantische winst te maken. Dit is slechts één voorbeeld van een manier waarop gemeenten enorme reserves onzichtbaar kunnen maken. Bij de afsluiting van de exploitatie komt er een groot bedrag op tafel waar de raad leuke dingen mee kan doen, terwijl de bewoners het gelag hebben betaald. De heer Van As pleit voor uniformering van de regels. Als de gemeenten een eigen belastinggebied krijgen, moeten voor iedere gemeente dezelfde criteria gelden.

Mevrouw **Vergeer** (SP) wijst erop dat de verschillende onderzoeken naar de stijging van de lokale lasten op een hoger percentage uitkomen dan de door de staatssecretaris van Financiën genoemde 7%. In Amsterdam zijn stijgingen van 100% gesignaleerd. Er is veel onrust over de stijging van de lokale lasten ontstaan. Hoe is het mogelijk dat die lasten zo sterk zijn gestegen? Als die stijging noodzakelijk is, moeten de lasten eerlijk verdeeld worden.

Het is vreemd dat de regering niet goed weet waardoor de stijging van de lokale lasten wordt veroorzaakt. Uit het COELO-rapport blijkt dat de groei van de gemeentelijke productie achterblijft bij de reële uitgaven. Burgers moeten steeds meer betalen voor dezelfde diensten. Tevens blijken de lasten sneller te stijgen dan de inflatie. Het is lastig dat er steeds wordt uitgegaan van gemiddelden. Uit steekproeven van de vereniging Eigen Huis blijkt dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en zelfs tussen wijken. Een oorzaak kan zijn dat de goedkope huizen sterker in prijs zijn gestegen dan de dure. Mensen die het toch al moeilijk hebben, kunnen zwaar gedupeerd worden door de verhoging van gemeentelijke tarieven. Hoe houdbaar is de stelling dat gemeenten het verkeerd doen? Zij moeten meer inkomsten genereren in verband met de taken die door het Rijk worden gedecentraliseerd. Gemeenten maken kosten voor eigen initiatieven of zij bezuinigen op de diensten en maken de belastingen meer kostendekkend. Spelen de kosten van de dualisering een rol? Er zijn grote verschillen voor burgers binnen een gemeente. De Raad voor de financiële verhoudingen is bereid om hier onderzoek naar te doen. Is de minister bereid hiertoe opdracht te geven?

82% van de bevolking meent dat er meer prioriteit moet worden gegeven aan belastingmaatregelen voor kwetsbare groepen. De grootste gevolgen van de lastenstijging moeten worden opgevangen door de groepen die deze het beste kunnen dragen. Hoe staat de regering tegenover het verder nivelleren van de lokale heffingen?

De stuurgroep-Brinkman is van mening dat de specifieke uitkeringen tot veel bureaucratie leiden en dat zij decentrale overheden belemmeren in hun beleidsvrijheid. Er wordt dan ook aanbevolen over te gaan tot bunde-

ling. Op welke wijze wordt de prestatieverantwoording van gemeenten vormgegeven? Leidt dit niet tot nieuwe bureaucratie? De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of het schrappen van de jaarlijkse verantwoording geen ongewenste effecten heeft. Het concept van de brede doeluitkering is volgens de Rekenkamer op twee manieren strijdig met de controlerende bevoegdheden van de Kamer. De gebundelde gelden voor verschillende terreinen komen onder één minister te vallen, waardoor de verantwoordelijkheid van de onderscheiden departementen onhelder wordt. Kan de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing dit allemaal wel waarmaken? Daarnaast is het de vraag of verantwoording om de vijf jaar niet tegen de begrotingsregels is. De Kamer wordt eigenlijk gevraagd de andere kant op te kijken terwijl het werk in uitvoering is. Het is waar dat specifieke uitkeringen tot veel bureaucratie leiden, maar het is wel duidelijk waar het geld heen gaat. Daar hecht de fractie van de SP aan.

De heer **Van Beek** (VVD) hinkt ten aanzien van de lokale lasten op twee gedachten. Aan de ene kant wenst hij zeer sterk mee te voelen met de positie van de lagere overheden. Gemeenten hebben als democratisch gelegitimeerde organen hun eigen afwegingen te maken. Aan de andere kant heeft hij begrip voor de klacht van burgers dat de lokale lasten in hun gemeente de pan uit rijzen.

De afschaffing van de Zalmsnip heeft de gemeentelijke lasten doen toenemen. Als echter niet meer dan 20% van de gemeenten dit geld dat zij door moesten geven aan hun inwoners op een andere manier had gebruikt, was afschaffing van de Zalmsnip niet nodig geweest. Daarnaast kan keer op keer geconstateerd worden dat het lokale inkomens- en kwijtscheldingsbeleid het landelijk beleid ter zake doorkruist. Inkomensbeleid zou alleen op landelijk niveau moeten worden gevoerd.

De gemeentelijke lasten blijven stijgen, of het nu economisch goed of slecht gaat. Tot nu toe is er nog geen goede analyse hiervan gemaakt. Het is te gemakkelijk om alleen naar de gemeenten te wijzen. Binnenkort komt de Kamer in het kader van de ozb te spreken over maximering. Een dergelijke ingreep kan gezien worden als een noodmaatregel. Ook het laatste jaar, waarin op alle niveaus de nullijn is overeengekomen, blijken de gemeentelijke lasten met vele procenten te zijn gestegen. Het is duidelijk dat dit zo niet door kan gaan. Gemeenten met bovengemiddelde WOZ-taxaties hebben te maken gehad met een groot negatief effect in de compensatie via het Gemeentefonds. Daar moet bij de maximering rekening mee worden gehouden. Gemeenten zijn in hoge mate autonoom. Zij moeten maximale vrijheid hebben om de eigen organisatie in te richten en beslissingen te nemen over de financiering daarvan. De gemeentelijke lasten moeten wel transparant zijn. Dit kan via benchmarking. Kostprijzen blijken sterk te verschillen, bijvoorbeeld voor het aanvragen van een paspoort. De heer Van Beek zou het toejuichen als gemeenten op dit terrein met elkaar zouden kunnen concurreren.

Aanbevelingen zoals gedaan in het rapport-Brinkman kunnen al snel op instemming rekenen. Er moet echter nog zeer veel gebeuren om deze voorstellen te implementeren. De echte problemen moeten nog opgelost worden. Bij elke regeling die wordt aangepast, wordt men geconfronteerd met herverdeeleffecten. Het beste kan dit door zoveel mogelijk regelingen tegelijkertijd onder handen te nemen, want dan treedt de wet van de grote getallen in werking. Dit vraagt grondig overleg met IPO en VNG. Wil de minister met deze intentie het proces ingaan? Het Noorden van het land heeft erop aangedrongen om het rapport-Brinkman te gebruiken waar het voor bedoeld is, namelijk voor het herzien van regelingen. Er is geen opdracht gegeven tot het doorvoeren van een reorganisatie.

Het antwoord van de minister

De **minister** hoopt dat het voorstel inzake de ozb en de maximering direct na het zomerreces op de Kameragenda komt. Ook de opmerkingen over het rapport-Eenhoorn vallen buiten het kader van dit overleg.

Uit het rapport-Brinkman komt het beeld naar voren van een decentrale overheid die allerlei taken en verantwoordelijkheden naar zich toe trekt. Voor zover die taken en verantwoordelijkheden terecht worden opgepakt, laat de centrale overheid, de medeoverheden te weinig ruimte. In plaats van sturing op hoofdlijnen zoekt het Rijk vaak de weg van de precieze sturing op details. Dit komt tot uiting in de 170 specifieke uitkeringen. Dit gaat gepaard met veel regelgeving en intensieve informatiestromen. Er is geen sprake van heldere bestuurlijke en financiële verhoudingen. De stuurgroep heeft goede aanbevelingen gedaan en het is verheugend dat het kabinet de hoofdlijnen van het rapport onderschrijft.

Kern van het kabinetsstandpunt is het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen tot een maximum van 25, met daarnaast maximaal 12 brede doeluitkeringen. Dit moet worden bereikt door het afkopen, beëindigen en bundelen van uitkeringen en door de overheveling van uitkeringen naar de algemene fondsen van gemeenten en provincies. Deze operatie zal de nodige tijd vergen. De ministeries van BZK en Financiën zijn als trekkers van deze operatie hard aan het werk met de uitvoering, overigens in nauw overleg met de vakdepartementen. De Kamer zal voor het eerst in oktober/november van dit jaar over de voortgang worden geïnformeerd. Daarna zal dit jaarlijks gebeuren. Een belangrijk aspect is het terugdringen van de verantwoordingsbureaucratie via de uitgangspunten van single audit en single information. Daarin staat de verantwoording die medeoverheden afleggen via hun jaarrekening Centraal. Het is een complexe operatie waarvoor het nodige duw- en trekwerk verricht zal moeten worden. Een ander aandachtspunt van het rapport is dat ervoor gezorgd moet worden dat de bestuurlijke en financiële verhoudingen niet opnieuw dichtslibben door detailregelgeving van het Rijk. Rijk, provincies, gemeenten, belangengroeperingen en de Kamer moeten in dit opzicht de rug rechthouden. Een levenskrachtige lokale democratie is gediend met zo min mogelijk bemoeienis van het Rijk.

De herverdeeffecten zullen helder in beeld worden gebracht. Er kan niet gegarandeerd worden dat er geen gemeente nadeel van deze operatie ondervindt. Er is overigens geen sprake van een bezuinigingstaakstelling. Wel lopen bepaalde regelingen af. In alle gevallen wordt artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet toegepast, maar dat leidt niet altijd tot volledige compensatie. Eventuele besparingen op apparaatskosten blijven bij de desbetreffende geledingen. De minister voor BVK is verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk terugdringen van de inhuur van externen. Er is niet besloten tot het aanstellen van een externe projectleider omdat de regering van mening is dat een en ander door de bestaande organisatie gedaan kan worden.

Het kabinet heeft bepaald dat de minister van Verkeer en Waterstaat met de provincies Friesland en Groningen in overleg treedt over het onderhoud van de vaarwegen. Pas daarna wordt tot besluitvorming overgegaan. Het is duidelijk dat een wijziging in het beheer niet de eerste doelstelling van de commissie-Brinkman was.

De minister is op de hoogte van het advies van de Algemene Rekenkamer ter zake van de verantwoording van de brede doeluitkering. In de nadere uitwerking van het kabinet wordt dit goed bestudeerd. Naar verwachting zullen op dit punt geen onoplosbare problemen ontstaan. Er is al ervaring opgedaan met het ISV.

Het is niet juist dat er slechts om de vijf jaar inzicht in de bestedingen wordt gegeven. De accountants van de gemeenten en de provincies controleren jaarlijks via de jaarrekening of de gebundelde en specifieke uitkeringen rechtmatig en getrouw zijn besteed.

De minister is belast met de coördinatie van minderheidstalen. De zaak zal zodanig via het Provinciefonds worden geregeld dat Friesland de huidige middelen hiervoor behoudt.

De minister heeft er behoefte aan het beeld van de almaar stijgende lokale lasten te nuanceren. Hij heeft wel eens het gevoel in twee polders te werken, namelijk in een bestuurlijke polder met het belangrijke leerstuk van de gemeentelijke autonomie, en in een sociaal-economische polder waar het accent ligt op het terugdringen van de lokale lasten. Er is getracht om beide benaderingen bij elkaar te brengen. De laatste monitor is al wat breder van opzet, maar dat proces gaat door tot er een zo groot mogelijke mate van eenduidigheid is bereikt. Tijdens dit proces wordt overlegd met organisaties die zo hun eigen belangen hebben. De afweging om eigen cijfermateriaal uit te brengen, heeft soms ook te maken met de profilering van de desbetreffende organisatie.

De oorzaken van de stijging van de lokale lasten zijn divers. De afschaffing van de Zalmsnip speelt daarbij zeker een rol. De minister verstuurt geen brieven naar inwoners van gemeenten, dus is het aan de gemeenten om de burgers erop te wijzen dat de afschaffing van de Zalmsnip rijksbeleid is. Een en ander is trouwens verdisconteerd in de koopkrachtplaatjes voor 2005.

Het is niet uit te sluiten dat sommige gemeenten hebben geanticipeerd op de afschaffing van het gebruiksdeel ozb. De kosten van de dualisering spelen geen rol meer. Dit is in goed overleg met IPO en VNG opgelost. Wel hebben de gemeenten op aandrang van het Rijk de afgelopen jaren meer kosten gemaakt in verband met de rampenbestrijding en de brandveiligheid. Dit was noodzakelijk, maar hier zijn aanzienlijke kosten mee gemoeid. Dat is mogelijk een verklaring voor de stijging. Ook het convenant met de VNG en de Unie van Waterschappen over een stevige intensivering van het waterbeleid vraagt omvangrijke investeringen in de komende jaren. Om die op te vangen, zal een aparte belasting in het leven worden geroepen. De lasten op gemeentelijk niveau ontwikkelen zich als gevolg van lokale keuzes, maar ook als gevolg van rijksbeleid. Nu het Rijk de tering naar de nering moet zetten, moeten gemeenten dat ook doen. Sommige gemeenten doen op dit terrein hun best, maar andere kunnen er best een tandje bijzetten. De lokale democratie heeft op dit terrein met nadruk een taak. Organisaties zoals VNO-NCW, MKB-Nederland, vereniging Eigen Huis en de vakbonden moeten ten opzichte van gemeenteraden een belangrijke signaalfunctie hebben. Op dat niveau moet primair aan de bel getrokken worden. Er is gekozen voor een stevig lokaal bestuur en dan moeten ook de keuzes op dat niveau gerespecteerd worden. Aan de hand van het financieel overzicht is er inzicht gemeenten macro in de reserves van gemeenten. Er zal geen apart document meer over worden uitgebracht, maar de kerncijfers over de financiële ruimte en de reserves worden met ingang van 2006 expliciet in de begroting van de fondsen vermeld. Er is geen voornemen tot nivellering van gemeentelijke heffingen, want het is niet de bedoeling om een gemeentelijk inkomensbeleid te voeren met uitzondering overigens van de kwijtscheldingsregeling.

In de kabinetsreactie die na de zomer zal verschijnen op het rapport Eenhoorn wordt nader ingegaan op de precarioheffing op ondergrondse infrastructuur. Dit kan niet meer van invloed zijn op het begrotingsjaar 2006.

De leges moeten zo transparant mogelijk zijn. De commissie-Kraaijeveld heeft onlangs een rapport over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven uitgebracht, waarin de leges een prominente rol spelen. Het uitgangspunt is dat de leges volledig kostendekkend moeten zijn. Wellicht moet dit specifieker worden geformuleerd.

In 2004 was voor het eerst de vernieuwde accountantscontrole van kracht. De gemeenteraden is per brief meegedeeld dat zij hun colleges niet op deze eerste resultaten moesten afrekenen. Het eerste jaar moet gezien

worden als een pilot. Het is niet zo vreemd dat gemeenten nog niet in alle opzichten op de nieuwe systematiek zijn ingespeeld. Na 15 juli kan er pas een compleet beeld worden gegeven, want dan moeten alle jaarrekeningen zijn vastgesteld. De stand van zaken van het onderzoek is dat 18% van de gemeenten een goedkeurende accountantsverklaring heeft. De Kamervragen over de opvattingen van de heer Verhoef zijn uitvoerig beantwoord. Dit betreft vragen van de leden Douma en Depla van mei van dit jaar en vragen van het lid Vendrik uit het najaar van 2004. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het berekenen van eventuele overschotten of tekorten. De gemeenteraad moet op dit punt het college controleren. De toezichthouder buigt zich over de berekening van het tekort of het overschot. De accountant toetst op rechtmatigheid en het getrouwe beeld. Vaak is er ook een rekenkamer of een rekeningencommissie die zich op specifieke onderwerpen richt. Tekorten of overschotten kunnen op verschillende manieren worden berekend. Op grond van deugdelijke argumenten heeft de minister een keuze ter zake gemaakt in het Besluit begroting en verantwoording. Als voor derden in de jaarrekening een andere methode van berekening wordt toegepast dan is voorgeschreven, leidt dat onvermijdelijk tot een andere uitkomst.

De **voorzitter** heeft de volgende toezeggingen en afspraken genoteerd:

- over een halfjaar wordt gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen van de stuurgroep-Brinkman en daarna wordt jaarlijks gerapporteerd;
- begin september wordt gesproken over de voorstellen ten aanzien van de ozb;
- mevrouw Vergeer formuleert een voorstel voor een onderzoeksopdracht aan de Raad voor de financiële verhoudingen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Hendrickx