

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2005

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben op 8 september 2005 een advies over gemeentelijke autonomie gepresenteerd. Volgens het voorwoord is het advies, met de titel «*Autonoom of automaat?*», een reactie op een brief van 21 november 2003 van de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer. In die brief geeft de commissie aan graag de opvattingen van de beide raden te vernemen «over de lokale autonomie in relatie tot lokale belastingen». De raden constateren in het advies dat financiële zelfstandigheid van gemeenten geen inhoud heeft als zij niet in gelijke mate gepaard gaat met staatsrechtelijke en bestuurlijke zelfstandigheid, en omgekeerd. Daarom hebben zij de gestelde vraag breder opgevat.

Hoewel het advies niet is gericht aan het kabinet wil ik er toch graag enige kanttekeningen bij plaatsen omdat er een nauwe samenhang bestaat tussen de door de beide raden aangesneden thematiek en enkele concrete initiatieven die ik in de komende maanden wil nemen. Om deze samenhang te verduidelijken vat ik het advies eerst kort samen en maak er enkele algemene opmerkingen over. Daarna ga ik nader in op de genoemde initiatieven.

1. Samenvatting

Het grootste deel van het advies bevat beschouwingen van normatieve aard over de staatsrechtelijke en maatschappelijke betekenis van gemeentelijke autonomie en over de functies van de lokale belastingen. De beide raden stellen in hun advies nog eens vast dat regelgeving en bestuur in ons land niet vanuit het centrale overheidsgezag behoren plaats te vinden, maar dienen te worden uitgeoefend door het Rijk én door provincies en gemeenten met als essentieel kenmerk dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers blijft plaatsvinden en dat provincies en gemeenten, uiteraard binnen bepaalde noodzakelijke grenzen, in vrijheid en eigen verant-

woordelijkheid de hun toevertrouwde taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen. Gemeenten en provincies ontlenen hun zelfstandige positie en bevoegdheden rechtstreeks aan de Grondwet en de daarop steunende organieke wetten. Het is voor het Rijk, de provincies en de gemeenten zaak om te blijven streven naar «goed overheidsbestuur», dat zo dicht mogelijk bij de burgers functioneert. Dat wil zeggen dat gemeenten in staat moeten worden gesteld integrale, op maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen, op basis van een democratisch gelegitimeerd bestuur. Aldus de Rob en de Rfv in hun advies.

De beide raden constateren vervolgens dat de bestuurlijke praktijk in ernstige mate afwijkt van de bovengeschetste normen. Het Rijk maakt steeds meer gebruik van bestuurlijke en financiële instrumenten om het lokale beleid en de lokale beleidsuitvoering te sturen of te beïnvloeden (zoals bestuursakkoorden, convenanten, prestatieafspraken, financiële sturingsinstrumenten, monitoring en benchmarking). Vooral specifieke regelingen met een subsidiekarakter tasten naar de mening van beide raden in hun aard en werking de beleidsvrijheid van de gemeenten aan. Het effect zou zijn dat gemeenten steeds meer onderworpen zijn aan kwaliteitsbewaking door het Rijk en er een «verlammend effect» op het lokaal bestuur ontstaat vanwege de verantwoordings- en afrekencultuur. Verder constateren de raden dat veel onderwerpen door de wetgever worden en zijn opgepakt en dat sturing of bemoeienis door het Rijk plaatsvindt vanuit een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken, gebaseerd op de opvatting dat het voorzieningenniveau en de lastendruk van gemeenten overal hetzelfde moet zijn.

Verder adviseren de raden om de lokale autonomie van gemeenten conform het vastgelegde in het Europees Handvest inzake lokale autonomie ook vast te leggen in de Grondwet. Daarmee zou de Nederlandse Grondwet tot uitdrukking brengen dat lokale autonomie gezien moet worden als een leidend beginsel voor het openbaar bestuur, conform hetgeen is verankerd in het Handvest. Nederland heeft het Europees Handvest inzake lokale autonomie – een verdrag van de Raad van Europa – in 1991 geratificeerd. De uitleg van gemeentelijke autonomie zou volgens de raden moeten zijn: *«een gebod tot het respecteren, overlaten en inhoud geven van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid van gemeenten. Dit geldt ook ten aanzien van het in het leven roepen van bijzondere wetgeving, het toekennen van een rol aan gemeenten daarbij en het aanreiken van taken, bevoegdheden en financiële middelen aan gemeenten»*.

Naast het recht op bestuurlijke autonomie bestaat het recht op financiële autonomie. De gemeenten zijn echter thans voor 82 procent van hun inkomsten afhankelijk van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en specifieke uitkeringen, waarvan de omvang en deels de bestedingsrichting (bij specifieke uitkeringen) door het Rijk worden vastgesteld. De gemeenten bekostigen thans ongeveer 9 procent van hun uitgaven uit inkomsten uit eigen belastingen.

Volgens de raden wordt met de OZB-plannen van het kabinet, het huidige eigen belastinggebied met bijna een kwart gereduceerd en wordt de lokale tariefvrijheid aan banden gelegd. Daarmee wordt volgens de raden een kritische ondergrens overschreden waardoor de positie van gemeenten als volwaardige bestuurslaag in het gedrang komt.

2. Beschouwing

De snelle maatschappelijke ontwikkelingen stellen hoge eisen aan de gemeenten. Burgers vragen met steeds meer nadruk om uiteenlopende en vaak tegenstrijdige zaken als een veilige woonomgeving, een snelle en adequate dienstverlening en een lager lastenniveau. Vanuit hun autonome bestuursbevoegdheid worden gemeenten geacht hierop adequate antwoorden te geven. Bovendien zijn tal van taken en bevoegdheden in de afgelopen decennia bij wet op gemeentelijk niveau neergelegd. Mede als gevolg van de geschetste ontwikkelingen is de financiële ruimte – en ook in meer algemene zin de gemeentelijke bestuurskracht – op diverse manieren ter discussie komen te staan. Oplossingen zijn en worden onder meer gezocht in schaalvergroting door herindeling, in allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking en in de invoering van een dualistische bestuurswijze.

Het advies van de beide raden komt op een moment dat er opnieuw het nodige op de gemeenten afkomt, c.q. afgekomen is, zoals de beperking van de onroerendzaakbelasting (OZB), de overdracht van bevoegdheden op grond van de Wet Werk en Bijstand en de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Het is goed dat de Rob en de Rfv temidden van deze dynamiek in hun advies even pas op de plaats maken en opnieuw zicht bieden op de meest gewenste bestuurlijke verhoudingen in ons land en op de achterliggende overwegingen daarbij. In het advies worden de democratische, bestuurlijke en financiële normen voor de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten geëxpliciteerd en vervolgens geconfronteerd met de ontwikkelingen in de praktijk. Overigens ligt in dat tweede element, de confrontatie met de bestuurspraktijk, een belangrijke beperking van het advies omdat de empirische onderbouwing op dat onderdeel te wensen overlaat. Hoewel het duidelijk is dat gemeenten zich soms «uitvoeringskantoren van het Rijk» voelen, is het toch van belang meer inzicht te krijgen in de processen die aan dat gevoel ten grondslag liggen. Het kabinet is van plan in deze empirische lacune te voorzien. In de volgende paragraaf ga ik hierop nader in. Het beperkte empirische materiaal dat al wel voorhanden is, rechtvaardigt overigens niet de stelling dat gemeenten uitvoeringskantoren zijn van het Rijk. Op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de «Commissie Autonomie» onder voorzitterschap van professor Fleurke aan de slag gegaan. Deze commissie meldt in haar rapport¹ dat het beeld van de onmachtige gemeenten die alleen maar doen wat van bovenaf verordonneerd wordt, niet strookt met de feiten. Ook de veronderstelling dat in de afgelopen jaren sprake is van recentralisatie via substantiële toename van centrale normering en centrale beleidsinstrumenten is niet bestand tegen de feiten. Kortom de relatief zelfstandige gemeente bestaat. Gemeenten zijn geen lijdzame werktuigen van het Rijk. Ze zijn niet onmachtig, maar spelen een onmisbare rol in de publieke besluitvorming. Overigens is volgens de commissie Fleurke de bemoeienis van het Rijk met het gemeentelijk bestuur in instrumentele zin wel vergroot. De kwaliteitsbewaking van het Rijk via de gemeente in de vorm van controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen neemt toe. Het kabinet neemt deze bevinding serieus, zoals onder meer blijkt uit de toestandkoming van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en het overnemen van de voorstellen van de commissie Brinkman met betrekking tot het overhevelen van specifieke uitkeringen naar het gemeentefonds en het vereenvoudigen van de verantwoording en controle. Tegelijkertijd ervaart het kabinet ook de kracht van de mechanismen die mede aan de gesignaleerde toename van kwaliteitsbewaking ten grondslag liggen, zoals de politieke wens tot gelijke behandeling van burgers in gelijke gevallen, de sectoraal geregelde belangencomplexen en daarmee samenhangende

¹ Fleurke, F., Commissie Autonomie voor de VNG, brief van de gemeente aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente, Den Haag 22 mei 2004.

financiële verantwoordingsrelaties en de wens tot het beperken van lastenstijgingen voor burgers en bedrijven.

3. Initiatieven

Ik ben van plan enkele zaken op de rails te zetten die verband houden met de thematiek van het Rob/Rfv-advies en daarom hier genoemd moeten worden.

Eigen inkomsten van gemeenten

Op 28 september jl. heeft de kamerbehandeling van het wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen plaatsgevonden. Het wetsvoorstel is op 4 oktober jl. door de Tweede Kamer aangenomen. In het debat heb ik aangegeven dat, ook naar aanleiding van het advies van de Rob/Rfv, een andere normering, een eenvoudiger verdeelsysteem van het gemeentefonds en een andere samenstelling van het eigen inkomstengebied bespreekbare onderwerpen zijn. Op dat laatste punt heb ik ook toegezegd om de voorstellen van de commissie Eenhoorn nader uit te werken. De evaluatie van de normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds zal in 2006 worden afgerond, tevens ten behoeve van de volgende kabinetsperiode.

Differentiatie tussen gemeenten

Bij de discussie over het eigen inkomstengebied horen ook fundamentele vragen over de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en medeoverheden. In essentie gaat dan om de vraag welke vrijheden gemeenten hebben in het genereren van middelen, het voeren van beleid en de wijze waarop de verantwoording daarover plaatsvindt. Een relevante vraag, ook gerelateerd aan het eigen inkomstengebied van gemeenten, is of we verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten wenselijk achten. Zo ja, dan ligt een groot belastinggebied in de rede. Zo nee, dan kan worden volstaan met een klein belastinggebied en een vereveningsmechanisme tussen belastingcapaciteit en inkomsten uit het gemeentefonds. De voorstellen die de commissie Eenhoorn in dat kader heeft gedaan zijn belangwekkend. Die voorstellen zullen in 2006 nader geconcretiseerd moeten worden om het volgende kabinet in staat te stellen om daar keuzes, in samenhang met die bestuurlijke verhouding, in te maken. In dit verband stuur ik binnenkort een adviesaanvraag naar de Rob met het verzoek in te gaan op het verschijnsel «differentiatie in het openbaar bestuur» aan de hand van een aantal concrete vragen. Hierbij ben ik geïnteresseerd in een verheldering van het begrip differentiatie en in de verhouding van het vraagstuk van differentiatie tot het gelijkheidsbeginsel. Andere relevante aspecten betreffen het antwoord op de vraag of in verband met Europese verplichtingen of om andere redenen grenzen moeten worden gesteld aan differentiatie. De door mij gewenste scherpte van de discussie kan worden bevorderd door deze mede aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden te voeren.

Empirisch onderzoek naar beleidsvrijheid van gemeenten

Het standpunt van de raden zoals verwoord in «Autonoom of automatisch?» en de genoemde rapportage van Fleurke geeft aan dat er nog veel onduidelijkheid is over de mate waarin de autonomie van gemeenten onder druk staat. De raden constateren dat veel krachten werkzaam zijn die in de richting van centralisatie werken, terwijl Fleurke tot de conclusie komt dat het beeld van (onmachtige) en van bovenaf verordonnerende gemeenten niet juist is. Naar mijn indruk zijn deze verschillende visies mede te wijten aan een gebrek aan empirische onderbouwing. Te vaak worden uitspraken

gedaan op basis van beelden in plaats van feiten. Ook de raden vragen zich in het advies af of het debat over autonomie wel op basis van dezelfde concepten wordt gevoerd en of algemene uitspraken over de toe- of afname van autonomie wel mogelijk zijn. Alleen al op grond van deze constatering zijn al te stellige conclusies over de mate van autonomie voorbarig. Ik ben dan ook van plan mogelijkheden te verkennen om de mate van autonomie, of beter, de mate van beleidsvrijheid van gemeenten meetbaar te maken. Terecht vragen de raden zich in het advies af op grond van welke criteria en indicatoren er conclusies te trekken zijn over het toe- of afnemen van autonomie. Allereerst zal eenduidigheid moeten ontstaan over een heldere typologie op basis waarvan beleidsvrijheid is te kwalificeren. Daarnaast komt uiteraard de vraag aan de orde welke indicatoren geschikt zijn en wat er op basis daarvan gezegd zou kunnen worden over de feitelijke beleidsvrijheid van gemeenten, over hoe zij die ervaren en over de mate waarin zij in staat zijn daaraan invulling te geven.

Bestuurskrachtmeting van gemeenten in de Randstad

In de drie randstadprovincies komen de processen en ontwikkelingen die ik in paragraaf 2 heb aangeduid in scherpere en meer intensieve vorm op de gemeenten af. Ik wil dan ook in overleg met de betrokken provincies en de VNG overgaan tot een bestuurskrachtmeting van de 190 gemeenten in de Randstad, zodat een realistisch beeld ontstaat van de bestuurskracht van de individuele gemeenten in dit gebied. Ik hanteer daartoe het conceptuele model voor bestuurskracht zoals dat is uitgewerkt door Prof. Dr. Th. Toonen (e.a.):

Toonen onderscheidt een viertal gemeentelijke rollen:

- 1: *Bestuur*: het democratisch functioneren, de betrokkenheid van de burgers, afstand bestuur en bestuurden, toegankelijkheid en transparantie
- 2: *Dienstverlener*: aanbieden en produceren publieke goederen. Het gaat dan om beleid voor collectiviteiten zoals RO, verkeersveiligheid, parkeerbeleid etc. Het gaat ook om meer individueel beleid zoals paspoorten, vergunningen etc.
- 3: *Participant*: deelname in bestuurlijke netwerken.
- 4: *Organisatorische eenheid*: functioneren van de organisatie zoals financieel-economische perspectief, personeelsbeleid, veranderingsprocessen etc.

Tevens onderscheidt Toonen drie kwaliteitsniveaus

- *Betrouwbaarheid*: «Niet het feit dat je de natuurramp niet hebt kunnen voorkomen, maar het gegeven hoe snel je weer op je benen staat als gemeente telt». Dan tellen zaken als robuustheid, veerkracht, aanpassingsvermogen, slagvaardigheid, duurzaamheid, grondrechten, maatschappelijk draagvlak.
- *Integriteit*: onkreukbaarheid, oprechtheid, behoorlijkheid, legitimiteit, rechtstatelijkheid, wederkerigheid.
- *Responsiviteit*: doelmatigheid, doelgerichtheid, instrumentaliteit.

Waar dat kan zal bij de bestuurskrachtmeting gebruik gemaakt worden van bestaand materiaal. Er zijn immers in de afgelopen jaren al diverse bestuurskrachtmetingen uitgevoerd. Bezien kan worden wat de kwaliteit is van die metingen en óf en hōe ze onderling vergelijkbaar zijn.

Voor de zomer van 2006 hoop ik u in een voortgangsrapportage de stand van zaken ten aanzien van de genoemde trajecten te kunnen melden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes