

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2008

I Inleiding

De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep d'Hondt) is in november 2007 ingesteld (Kamerstuk 31 200 B, nr. 10). De opdracht aan de Taakgroep was om de implementatie van decentralisatievoorstellen van het bestuursakkoord te bevorderen en te concretiseren. De Taakgroep heeft in zijn rapport «Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht» aan deze opdracht invulling gegeven door enerzijds na te gaan hoe het staat met de uitvoering van de decentralisatieafspraken uit het Bestuursakkoord met gemeenten van 4 juni 2007 en anderzijds door in aanvulling daarop een aantal nieuwe decentralisatievoorstellen te doen.

Daarbij gold voor de taakgroep als uitgangspunt dat de gemeente voor de inwoners van dit land de meest nabije overheid is. De gemeente geeft de overheid als geheel een gezicht. Volgens de Taakgroep is de gemeente de bestuurslaag die het best in staat is om de leefomgeving van mensen vorm te geven en daarbij in te spelen op de lokale situatie en de menselijke maat te hanteren. In dit licht moeten de decentralisatievoorstellen gezien worden. Tegelijkertijd markeert de Taakgroep het belang van de gemeentelijke bestuurskracht en de verantwoordelijkheid van gemeenten om hier zelf goed mee aan de slag te gaan en transparanter te zijn in de verantwoording over hun prestaties.

In de volgende hoofdstukken reageert het kabinet op de verschillende voorstellen van de Taakgroep, maar eerst wordt ingegaan op de resultaten die al voor de instelling van de Taakgroep geboekt zijn op het terrein van decentralisatie, want de Taakgroep begint niet op nul.

Uit de beleidsdoorlichting van het Overhedenoverleg (Kamerstukken II, 2007/08, 30 985, nr. 2) die het kabinet het afgelopen voorjaar naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, blijkt al dat er een lange geschiedenis is van bestuursakkoorden tussen de verschillende overheidslagen. Het gaat

te ver om in deze reactie hier uitgebreid op in te gaan. Wel gaat het kabinet kort in op een aantal recente resultaten, te weten de recente bestuursakkoorden, de wijziging van de Financiële verhoudingswet en het werk van de Commissie Oosting.

II Visie op de rol van gemeenten, rijk en andere partijen

De drie bestuurslagen in Nederland zijn gelijkwaardig. Wel is er een hiërarchie van regels. Een wet in formele zin gaat boven een algemene plaatselijke verordening. De gelijkwaardigheid van de drie bestuurslagen wil niet zeggen dat zij gelijk aan elkaar zijn. De gemeente is de overheid die het meest nabij de burger staat. Zij vormt de gemeenschap waarin de burger woont en is over het algemeen het eerste aanspreekpunt voor de burger in zijn communicatie met de overheid. Ook vormen de gemeenten de bestuurslaag die veel maatschappelijke problemen als eerste oppakt. Het Rijk vervult een belangrijke rol bij overkoepelende nationale belangen, bijvoorbeeld dat van een goede infrastructuur of een evenwichtige sociaaleconomische ontwikkeling. Deze belangen gaan boven de belangen van gemeenten uit en bij het behartigen ervan moet afwenteling van taken van de ene gemeente op de andere gemeente worden voorkomen.

Dat een gemeente veel maatschappelijke problemen als eerste oppakt betekent niet dat het Rijk of de provincie geen verantwoordelijkheid voor die problemen heeft, of dat gemeenten hun taak alleen aankunnen. In de brief Stedenbeleid vanaf 2010 geeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan dat het kabinet de gemeenten op verschillende manieren wil ondersteunen. Onder andere ook wanneer het Rijk een probleem signaleert dat op gemeentelijk niveau nog niet wordt opgepakt. Het Rijk of de provincie kan daartoe het initiatief nemen. Het uitgangspunt is hierbij «decentraal wat kan, centraal wat moet», zoals is verwoord in de Code interbestuurlijke verhoudingen uit november 2004.

Het Rijk wil gemeenten op drie manieren beter positioneren om de maatschappelijke problemen waarvoor zij staan goed aan te kunnen:

- 1) het verder decentraliseren van verantwoordelijkheden en het vergroten van de beleidsruimte van gemeente;
- 2) het toedelen van voldoende middelen (bevoegdheden, geld en informatie) om de verantwoordelijkheden te kunnen dragen;
- 3) het verminderen van de bestuurlijke drukte en de interbestuurlijke administratieve lasten om zo gemeenten beleidsruimte te geven om zelf problemen op te lossen. Hierbij hoort ook terughoudendheid en bewuste keuzes bij het opvragen van verantwoordingsinformatie.

Het rapport van de Taakgroep d'Hondt helpt bij het verder positioneren van gemeenten maar het is zeker geen startpunt daarvoor. Al in de bestuursakkoorden van het Rijk met gemeenten en provincies worden veel verantwoordelijkheden en middelen naar gemeenten overgeheveld. Ook voordat de bestuursakkoorden van 2007 en 2008 werden gesloten hadden de gemeenten, voor een groot aantal onderwerpen, de instrumenten om hun rol te kunnen vervullen. Voorbeelden hiervan zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Wet werk en bijstand (WWB). De uitvoering van deze verantwoordelijkheden heeft, naast uitvoeringsaspecten, een versterkende werking op de gemeente als publiekrechtelijke gemeenschap.

Het rapport van de Taakgroep bevat een nuttige analyse als het gaat om de verantwoordelijkheden en de daarbij benodigde middelen van gemeenten om hun rol goed te kunnen invullen bij een terugtrekkende

rijksoverheid. Het onderstreept ook de noodzaak voor gemeenten om, bij de invulling van hun rol, aandacht te besteden aan de verbetering van hun eigen bestuurskracht en bestuurlijke transparantie. In dit licht heeft het kabinet zich voorgenomen een kabinetbrede decentralisatiekader te ontwikkelen, waardoor decentralisatievoorstellen vanuit eenzelfde logica kunnen worden beoordeeld. Daarbij streeft het naar een heldere en, voor zowel de decentrale overheden als de departementen, werkbare beleidslijn bij het toedelen van taken.

De opbouw van de kabinetsreactie is als volgt. In het volgende hoofdstuk beschrijft het kabinet wat al in gang is gezet en bereikt op het terrein van de interbestuurlijke verhoudingen. Daarna volgt een hoofdstuk over de aanbevelingen van de Taakgroep rond gemeentelijke bestuurskracht. Tot slot volgt een hoofdstuk over de aanbevelingen van de Taakgroep rond decentralisatie.

III Wat heeft het kabinet al in gang gezet?

III.1. Bestuursakkoorden 2007 en 2008

Conform het advies van de Raad van State in zijn eerste periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen (*Spelregels voor de interbestuurlijke verhoudingen*, november 2006), heeft dit kabinet ervoor gekozen om aparte bestuursakkoorden te sluiten met gemeenten en provincies. De voorgaande akkoorden als BestuursAkkoord Nieuwe Stijl en de Code interbestuurlijke verhoudingen werden door Rijk, gemeenten en provincies gezamenlijk gesloten. De Code interbestuurlijke verhoudingen beperkte zich tot afspraken over de omgangsvormen en bestuurlijke onderwerpen. De Raad adviseerde een gemeenschappelijke agenda te formuleren, waardoor duidelijkheid over het te voeren beleid wordt geschapen. Deze transparantie zou mogelijke spanningen tussen de overheidslagen weghalen.

Het kabinet ziet een hersteld onderling vertrouwen tussen de overheidslagen nu het is gelukt dergelijke bestuursakkoorden met gemeenten en provincies te sluiten. In het Bestuursakkoord met gemeenten zijn naast afspraken over bestuurlijke en financiële onderwerpen, als interbestuurlijk toezicht en dienstverlening, ook afspraken gemaakt over:

- veiligheid;
- jeugd en gezin;
- wonen, wijken en integratie;
- participatie, armoedebeleid en schuldhulpverlening;
- maatschappelijke ondersteuning.

Bij veiligheid komt er bijvoorbeeld een gezamenlijke visie op de portefeuille voor openbare orde van de burgemeester en streven gemeenten en het Rijk er samen naar de criminaliteit met 25% te verminderen. Rond jeugd is afgesproken dat de Centra voor jeugd en gezin worden ingevoerd, dat een aantal regelingen voor jeugdbeleid wordt gebundeld, maar ook dat de jeugdzorgketen medio 2009 nader wordt bezien.

Verder is in het bestuursakkoord van elke specifieke uitkering aangegeven of deze blijft bestaan, wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds, wordt gebundeld, of verdwijnt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de afspraak uit het Coalitieakkoord om het aantal specifieke uitkeringen te halveren. In dat verband heeft de recente afkoop van specifieke uitkeringen, in met name het WWI domein, eveneens een bijdrage geleverd aan het terugbrengen van het aantal specifieke uitkeringen. De winst voor gemeenten is dat, bij overheveling van specifieke uitkeringen naar het Gemeentefonds of bij bundeling, ervan, hun beleids- en financiële vrijheid

wordt vergroot. Het Rijk stuurt dan meer op hoofdlijnen. Ook de interbestuurlijke administratieve lasten van gemeenten worden door het bestuursakkoord verminderd. Gemeenten hebben immers minder specifieke uitkeringen waarover zij zich moeten verantwoorden.

III.2. Financiële-verhoudingswet

Op 1 augustus 2008 is de gewijzigde Financiële-verhoudingswet in werking getreden. Met deze wijziging zijn de decentralisatie-uitkering en de verzameluitkering geïntroduceerd. Ook is daarmee het uitgangspunt van single information en single audit (sisa) wettelijk vastgelegd.

De decentralisatie-uitkering is een aanvulling in het Gemeentefonds. Daarmee wordt, naast de algemene uitkering en de integratie-uitkering, een derde instrument geïntroduceerd om geld via het Gemeentefonds aan gemeenten over te dragen. De algemene uitkering past van deze drie het meeste bij het karakter van beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten, aangezien daarmee geld wordt verdeeld op basis van objectieve verdeelmaatstaven, zoals het aantal inwoners en de belastingcapaciteit. De integratie-uitkering is bedoeld voor middelen die vanwege bijvoorbeeld de eisen van artikel 8 FVW niet direct in de algemene uitkering kunnen vloeien, maar die dat wel binnen een vaststaande termijn kunnen doen. In aanvulling hierop maakt de decentralisatie-uitkering het mogelijk om geld voor een niet bepaalde termijn, of op basis van specifieke verdeelmaatstaven, via het GF aan gemeenten te verstrekken. Middelen kunnen voor onbepaalde tijd via de decentralisatie-uitkering aan gemeenten worden toegedeeld. Periodiek wordt bekeken of overheveling naar de algemene uitkering opportuun is. Door de decentralisatie-uitkering zal het aantal specifieke uitkeringen flink dalen en wordt het aantal rijksregels en de bestuurslast beperkt, omdat financieel verantwoord aan het Rijk dan niet aan de orde is.

Bij een decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds blijft de behoefte bestaan om met gemeenten prestatieafspraken te maken over de te bereiken doelen, met inachtneming van de kabinetsdoelstelling om de interbestuurlijke lasten met 25% terug te brengen. Tenslotte zal er sprake moeten zijn van een daarbij passende verantwoording.

Voor alle drie de uitkeringen geldt dat gemeenten zich niet naar het Rijk hoeven te verantwoorden over de aanwending van de daarin toegedeelde middelen. De gerichte toedeling aan gemeenten bij een decentralisatie-uitkering betekent dus niet dat gemeenten verplicht zijn het geld aan dat doel te besteden. Wel sluiten departementen vaak convenanten met gemeenten over ambitieniveaus om de middelen dan via een decentralisatie-uitkering te verdelen. Het kabinet beschouwt dit als een positieve ontwikkeling, omdat de sturing vanuit het Rijk met geld en wetgeving wordt vervangen door het gezamenlijk formuleren van doelen. De verhoudingen tussen de bestuurlagen worden hierdoor meer volwassen. Bijsturing is mogelijk in het jaar t+1 indien er te zeer van de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen wordt afgeweken. Hiervan kan echter pas sprake zijn nadat er bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden over de reden van de afwijking.

De verzameluitkering is een specifieke uitkering met een breed doel. Specifieke uitkeringen van minder dan € 10 miljoen lopen via de verzameluitkering. Gemeenten moeten zich wel verantwoorden over de aanwending van deze middelen, maar alleen op het geaggregeerde niveau van de overkoepelende doelstellingen uit de betreffende begroting van het departement en dus niet over elke afzonderlijke geldstroom die erin is opgenomen. De verantwoording beperkt zich daarbij tot de recht-

matigheid van het bestede bedrag. Het aantal voorschriften per verzameluitkering is daarmee geminimaliseerd en de rijksuitvoering is uit efficiencyoverwegingen ondergebracht bij één ministerie (het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Met de introductie van de decentralisatie- en verzameluitkering zijn de mogelijkheden van het Rijk om middelen met bestedingsvrijheid bij gemeenten te krijgen verruimd. Het gebruik van specifieke uitkeringen is hierdoor ingeperkt wat bijdraagt aan de realisatie van de afspraak die daarover is gemaakt in het Coalitieakkoord. Daarnaast worden de administratieve lasten voor zowel de gemeenten als het Rijk hiermee verlicht omdat het aantal financiële verantwoordingen aan het Rijk wordt teruggebracht.

De wettelijke vastlegging van sisa is een belangrijke stap in de vermindering van interbestuurlijke administratieve lasten voor gemeenten. In plaats van een afzonderlijke verantwoording met accountantscontrole over elke specifieke uitkering, loopt de verantwoording nu via de gemeentelijke jaarrekening. Over deze jaarrekening wordt één accountantsverklaring verstrekt over de getrouwheid van de hierin opgenomen informatie. Met het wetsvoorstel wordt ook sisa tussen medeoverheden geïntroduceerd. Ook voor alle andere financieringsrelaties tussen overheden dan met het Rijk zal de verantwoording via de jaarrekening lopen.

Zoals in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Financiële-verhoudingswet (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 327, nr. 3) is gemeld, is de verwachting dat via sisa de administratieve lasten van specifieke uitkeringen bij medeoverheden en het Rijk met 10% tot 20% zullen afnemen. In de Financiële verhoudingswet is overigens bepaald dat voorlopig sisa niet van toepassing is op de onderwijsbekostiging.

III.3. Commissie-Van Aartsen

De Taakgroep gaat er vanuit dat het kabinet nog met een aparte reactie op het rapport van de Commissie-Van Aartsen komt. In overleg met de VNG heeft het kabinet besloten dit niet te doen. Met het sluiten van het bestuursakkoord gemeenten en deze reactie van het kabinet op het rapport van de Taakgroep, denkt het kabinet voldoende gereageerd te hebben op ook het rapport van de Commissie-Van Aartsen.

Het lokale belastinggebied is door dit kabinet op een aantal punten gewijzigd zoals:

- het afschaffen van de micro-norm waarvoor in de plaats de macro-norm is gekomen,
- het baseren van de OZB-heffing op een percentage van de waarde.

Op verzoek van de kamer wordt ook de afschaffing van het precario voor onder- en bovengrondse infrastructuur van algemene nutsbedrijven in wetgeving gebracht. Het kabinet zal in de loop van 2009 de kamer nader informeren over het lokale belastinggebied.

IV Reactie op voorstellen rond bestuurskracht

IV.1. Differentiatie tussen gemeenten

Artikel 109 van de Gemeentewet geeft de mogelijkheid om bij of krachtens de wet onderscheid te maken tussen gemeenten. Van deze mogelijkheid tot differentiatie tussen gemeenten wordt thans al gebruik gemaakt. Het kabinet hecht eraan alleen differentiatie toe te passen in de daartoe geëigende gevallen. In de uitvoering van taken kunnen sowieso verschillen voorkomen.

IV.2. Gemeentelijke bestuurskracht

Het kabinet is het eens met de Taakgroep dat gemeenten een eigen verantwoordelijkheid hebben om hun bestuurskracht goed te regelen en de kwaliteit van het gemeentelijk beleid te verhogen. Gemeenten hebben daarvoor goede instrumenten nodig. Het kabinet juicht het toe dat de Buitengewone Algemene Ledenvergadering van de VNG op 26 september jl. heeft ingestemd met de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten (KING) in 2009. KING is een initiatief van gemeenten en moet hen de mogelijkheid bieden om van elkaar te leren door kansen te herkennen en valkuilen te vermijden. Vanuit het ministerie van BZK zal de nieuwe programmadirectie Krachtig Bestuur samen met gemeenten, provincies en departementen werken aan de verdere ontwikkeling van het bestaande instrumentarium.

Een ander middel om de gemeentelijke bestuurskracht te vergroten is intergemeentelijke samenwerking. Hiervoor is een groot aantal vormen beschikbaar, zoals de shared service centra, een gemeenschappelijke ambtelijke dienst volgens het model Samen En Toch Apart (SETA), het uitbesteden van voorzieningen en diensten aan een centrumgemeente en samenwerking op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen (wgr). Bij al deze opties staat voorop dat het gemeentebestuur aanspreekbaar blijft op de uitvoering van zijn taken zodat democratische controle op het bestuur is verzekerd. Voor een aantal opgaven, zeker op het ruimtelijk-economisch domein, is het van belang dat bovenlokaal goed wordt samengewerkt. In het bestuursakkoord Rijk-provincies is de regisserende rol van provincies ingevuld op het terrein van het ruimtelijk economisch domein- en cultuurbeleid.

Het ministerie van BZK zal samen met ervaringsdeskundigen uit de praktijk een samenwerkingshandboek opstellen, waarin de voor- en nadelen op de korte en lange termijn van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking in beeld worden gebracht. Daarmee kunnen gemeenten desgewenst hun voordeel doen. Gemeentelijke herindeling is één van de mogelijkheden om de bestuurskracht van een gemeente te versterken, maar alleen van onderop en wanneer er sprake is van voldoende lokaal draagvlak daarvoor. De belangen van niet bij de fusie betrokken gemeenten zullen ook worden meegewogen. Dit is conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2002/03, 28 750, nr. 1) en de afspraken van het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord is afgesproken dat herindeling van gemeenten alleen plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokale draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de lokale toetsing van het draagvlak berust bij het provinciebestuur. De wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces. Dit kabinet zal niet meewerken aan een grootschalige van bovenaf opgelegde herindelingsoperatie waarvoor geen draagvlak is op decentraal niveau. Het samenwerkingshandboek zal in verschillende delen verschijnen. Het eerste deel zal over herindeling gaan. Het concept van de gastheergemeente, waar de Taakgroep ook over spreekt, zal in een ander deel worden behandeld.

De Taakgroep heeft verder aanbevolen de herindelingsbijdrage in het Gemeentefonds te verhogen. Het kabinet heeft besloten dit advies over te nemen door de herindelingsbijdrage in het vervolg op basis van twee raadsperiodes te verstrekken.

De aanbeveling van de Taakgroep over vierjaarlijkse bestuurskracht-onderzoeken en onderlinge visitaties vindt het kabinet waardevol, maar het kabinet vindt dit een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil gemeenten op

deze punten wel faciliteren als daar behoefte aan is, maar zal hen geen verplichtingen opleggen.

De Taakgroep beveelt aan de Wgr-plus te continueren. In 2009/2010 wordt de Wgr-plus geëvalueerd. Bij deze evaluatie zal in dit perspectief worden gezien of en waar de Wgr-plus in stand moet blijven. De opzet van deze evaluatie komt in overleg met de betrokken overheden tot stand. De evaluatie van de Wgr-plus en de BDU verkeer en vervoer worden op elkaar afgestemd. In dit kader wordt besloten over het budget voor de BDU verkeer en vervoer van de Wgr-plusregio's.

IV.3. Transparantie

De VNG en gemeenten zetten actief in op het versterken van de horizontale verantwoording van gemeenten. Een goed werkende horizontale verantwoording draagt bij aan de versterking van de bestuurskracht van gemeenten en helpt gemeenten om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden. Transparantie van gegevens en benchmarking via bijvoorbeeld www.waarstaatjegemeente.nl, kan volgens het kabinet een belangrijk instrument zijn voor horizontale verantwoording aan de gemeenteraden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De VNG heeft zich voorgenomen om de invulling van de website te verbreden, deelname eraan te stimuleren en de gegevens kwalitatief te verbeteren. Het kabinet zal waar mogelijk de VNG faciliteren, maar vindt een wettelijk verplichte deelname aan www.waarstaatjegemeente.nl niet nodig, omdat de VNG tijdens zijn Bijzondere algemene ledenvergadering heeft besloten dat het gebruik van dit instrument verplicht is. Dit past bij het uitgangspunt dat het vormgeven van transparantie en horizontale verantwoording over geleverde prestaties primair een verantwoordelijkheid is van de gemeenten zelf. Het kabinet juicht het dan ook toe dat gemeenten hun verantwoordelijkheid hebben genomen en gaat er van uit dat gemeenten binnen twee jaar allemaal gebruik maken van www.waarstaatjegemeente.nl. Na twee jaar zal het kabinet evalueren hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan deze site.

Naast horizontale verantwoording hecht het kabinet ook grote waarde aan transparantie en goede samenwerking tussen Rijk en gemeenten. De decentrale overheden zijn belangrijke partners bij het realiseren van hoofdpunten van rijksbeleid en bij het oplossen van maatschappelijke urgente thema's met een landelijke uitstraling.

IV.4. Interbestuurlijke informatie

Het kabinet hecht aan terughoudendheid ten aanzien van de door het Rijk gevraagde interbestuurlijke informatie. Dit past bij het uitgangspunt van decentralisatie en sturen op hoofdlijnen. Anderzijds vergt decentralisatie bepaalde checks and balances tussen de bestuurslagen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zo heeft de rijksoverheid tijdig signalen nodig als de decentralisatie, bijvoorbeeld als gevolg van actuele ontwikkelingen, een bijstelling vergt, maar ook om successen te verbreden naar andere beleidsterreinen. Het kabinet heeft aldus een informatiebehoefte om het rijksbeleid ten aanzien van de beleidsterreinen te kunnen evalueren en ontwikkelen. Daartoe ontwikkelt het Rijk een InterBestuurlijk Informatiesysteem (IBI).

Het streven is om voor de zomer van 2009 een kabinetsvisie op de verticale informatiebehoefte inclusief implementatieplan te presenteren. Het uitgangspunt is hierbij dat er sprake is van een duidelijke meerwaarde. Meervoudig gebruik van gegevens of informatie door meerdere belanghebbenden, zoals departementen, onderzoeksbureaus, Europa en/of gemeenten staat daarbij voorop. Bronnen voor deze gegevens en infor-

matie zijn zoveel mogelijk landelijke bronnen, zoals verzameld door het CBS, het CPB en reeds beschikbare horizontale gegevens bij gemeenten, bijvoorbeeld via www.waarstaatjegemeente.nl. Het kabinet wil opmerken dat met IBI de lasten voor gemeenten per saldo zullen verminderen door bundeling van informatievragen en concentratie op hoofdlijnen.

De verminderde informatiebehoefte van het Rijk blijkt uit de onlangs gewijzigde Financiële-verhoudingswet, zie hiervoor hoofdstuk III. Op grond van deze wet is de versimpelde verantwoording- en controlesystematiek voor specifieke uitkeringen (sisa) wettelijk verplicht. Voor een flink aantal specifieke uitkeringen geldt sisa overigens al twee jaar.

IV.5. Zo min mogelijk bestuurslagen per beleidsterrein

Op een aantal terreinen wordt door het kabinet gewerkt aan het verminderen van het aantal betrokken bestuurslagen. Bijvoorbeeld bij het interbestuurlijk toezicht, zoals beschreven in het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Oosting. In het voorjaar heeft u het standpunt van het kabinet op het rapport van deze Commissie ontvangen (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200, nr. 61). In dit standpunt onderschrijft het kabinet op hoofdlijnen de aanbevelingen van de Commissie Oosting. Concreet heeft het kabinet besloten tot een aanzienlijke vermindering van het specifieke toezicht; in beginsel kan worden volstaan met het generieke instrumentarium. Het toezicht op gemeenten komt bij de provincies te liggen die hiervoor gebruik maken van de generieke instrumenten. Ook moet er meer ruimte zijn voor horizontale verantwoording om zo het verticale toezicht te kunnen verminderen. Omdat veel van de aangekondigde maatregelen een wetswijziging vereisen, is voor eind 2009 een voortgangsrapportage aangekondigd. Het kabinet wil in dit standpunt hier niet op vooruitlopen. Het spreekt voor zich dat het kabinet nog achter de acties uit het kabinetsstandpunt staat.

IV.6. Afrondend

Decentralisatie biedt gemeenten de kans om maatwerk te leveren door in te spelen op de lokale behoeften van burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties en instellingen. Bestuurlijk krachtige gemeenten zijn voor het kabinet een voorwaarde om taken te decentraliseren. Het Kabinet zal met kracht bevorderen dat de decentralisatieafspraken uit de bestuursakkoorden met de gemeenten en provincies worden geïmplementeerd. Daarnaast zal het kabinet ook de artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet bij decentralisatievoornemens blijven betrekken. Dat is bevestigd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen tussen het Rijk, het IPO en de VNG. In artikel 116, eerste lid van de Gemeentewet is het uitgangspunt vastgelegd dat de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur wordt bevordert. In artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet is vastgelegd dat alleen als blijkt dat gemeenten een bepaalde taak niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen, het Rijk (en de provincie als de betreffende taak de provinciale huishouding betreft) zich ermee mag bemoeien. Daarbij geldt wel een motivatieplicht voor het Rijk en eventueel de provincie.

Hierbij hoort ook te worden vermeld dat bij beleidsvoornemens van het Rijk, die consequenties hebben voor decentrale overheden, in beeld wordt gebracht welke financiële gevolgen het beleid heeft (artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet). En daar waar gemeenten in medebewind worden geroepen is ook art. 108 derde lid van belang, omdat hierin is neergelegd dat de kosten die gemeenten maken bij het uitvoeren van medebewind door het Rijk aan hen vergoed moeten worden.

V Concrete decentralisatievoorstellen

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten is een groot aantal decentralisatieafspraken gemaakt. Daar boven heeft de Taakgroep een serie voorstellen gedaan voor mogelijk verdergaande decentralisaties. Voor een groot deel kan het kabinet deze voorstellen onderschrijven. Hieronder worden de decentralisatievoorstellen van de Taakgroep behandeld. Verder heeft de Taakgroep een stand van zaken gegeven op de uitvoering van de afspraken uit het bestuursakkoord met gemeenten waaruit blijkt dat de gemaakte afspraken goed opgepakt worden.

Fysieke domein

V.1. Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)

Het kabinet is met de Taakgroep van mening dat gemeenten een cruciale rol spelen in het stedelijk beleid. Dit blijkt ondermeer uit de centrale rol die gemeenten nu hebben bij de uitvoering van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en de wijkenaanpak. In het bestuursakkoord met provincies is afgesproken dat het ISV per 2010 gedecentraliseerd zou worden. Inmiddels is duidelijk geworden dat dit technisch niet haalbaar is. 2010 zal een overgangsjaar zijn, waarbij zoveel mogelijk op de voorgenomen decentralisatie vooruit zal worden gelopen. Naar verwachting zullen de ISV-middelen per 1 januari 2011 voor de rechtstreeks ontvangende gemeenten via een decentralisatie-uitkering worden overgeheveld naar het Gemeentefonds en voor niet-rechtstreeks ontvangende gemeenten via een decentralisatie-uitkering naar het Provinciefonds. Het ISV-beleidskader zal worden herzien zodat voor de nieuwe ISV-periode – dus inclusief het jaar 2010 – afspraken op hoofdlijnen worden gemaakt. De oude situatie waarin steden uitvoeringsplannen maakten met dito verantwoording komt hiermee te vervallen. De G-31 kunnen zo hun centrale rol bij het stedelijk beleid verder versterken. In dit kader zal ook de wenselijkheid van een zorgplicht worden gezien.

V.2. Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS)

De Taakgroep adviseert de afbakening tussen provincies en WGR-plus regio's te handhaven voor het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) en de bundeling met ISV te onderzoeken. De aanbeveling over de afbakening neemt het kabinet over. Een eerste stap in de verbinding tussen BLS en ISV wordt gezet via het Provinciefonds. Als het BLS in zijn huidige vorm wordt voortgezet, wil het kabinet de BLS voor wat betreft het provinciale deel per 2010 decentraliseren naar het Provinciefonds via een decentralisatie-uitkering. Dit met inachtneming van hetgeen in het Bestuursakkoord rijk – provincies is opgenomen. Omdat het Provinciefonds ook ISV-middelen bevat kunnen provincies dan zelf, waar mogelijk en gewenst, een koppeling aanbrenge.

V.3. BDU Sociaal, Integratie en Veiligheid (SIV)

De Taakgroep beveelt aan de middelen uit de Brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid over te hevelen naar het Gemeentefonds, tenzij er al andere afspraken zijn gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de middelen voor inburgering en volwasseneneducatie die in het participatiebudget opgaan. Het kabinet neemt deze aanbeveling over door deze middelen over te hevelen naar één of meerdere decentralisatie-uitkeringen, voor zover de middelen doorlopen. Hierbij dienen de verworvenheden van het grotestedenbeleid (een samenhangende meerjarige aanpak, ruimte voor maatwerk en prestatieafspraken tussen gemeente en Rijk) te blijven gewaarborgd. Hierop is, in de brief over het toekomstige stedenbeleid,

nader ingegaan. Het gaat om de middelen voor maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid, openbare geestelijke gezondheidszorg, vrouwenopvang en het tegengaan van huiselijk geweld, tegengaan van voortijdig schoolverlaten, voor- en vroegschoolse educatie, Van Montfransgelden (veiligheid), leefbaarheidsgelden en «het voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren. De middelen voor «gezond in de stad» zullen in de verzameluitkering van het ministerie van VWS opgenomen worden voor zover zij een langere doorlooptijd hebben, vanwege het relatief beperkte bedrag dat hiermee gemoeid is (€ 5 miljoen).

Zoals eerder al is opgemerkt, is het ook bij een decentralisatie-uitkering mogelijk om bestuurlijke afspraken met gemeenten te maken, hoewel hier geen financiële verantwoording aan gekoppeld kan worden. Nieuwe prestatieafspraken moeten wel een bijdrage leveren aan de kabinetsdoelstelling om de interbestuurlijke lasten met 25% terug te brengen.

Aan deze afspraken voegt het kabinet toe dat, indien er bijbehorende regelingen zijn die betrekking hebben op gemeenten die niet behoren bij de G-31, deze regelingen, onder voorwaarden, ook worden overgeheveld naar het Gemeentefonds. Dit geldt bijvoorbeeld voor de centrumgemeenten maatschappelijke opvang en vrouwenopvang die geen onderdeel uitmaken van het grotestedenbeleid. Dit past bij de voorgestelde decentralisatiebeweging van het kabinet. Decentralisatie voorkomt dat er opnieuw verkokering ontstaat. Het GSB-beleid is immers ingesteld om juist de verkokering tegen te gaan.

De BDU SIV loopt nog door tot het einde van 2009. Per 2010 zullen bovenstaande middelen via één of meer decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten worden verstrekt. Voorts verdwijnt per 1-1-2009 de grondslag psychosociaal uit de AWBZ voor de functies persoonlijke verzorging en ondersteunende begeleiding in dagdelen. Hiervoor worden gemeenten gecompenseerd, omdat de verwachting is dat hierdoor een groter beroep gedaan zal worden op door de gemeente gefinancierde voorzieningen. Het implementatieteam WMO zal gemeenten ondersteunen bij en adviseren over de uitvoering van deze nieuwe taak.

V.4. BDU Economie

De BDU economie komt na 2009 te vervallen door het eind van de financiering van deze pijler uit het FES. Steden blijven echter als trekkers van de regionale economie de volle aandacht van het kabinet houden. De stedelijke economie wordt ondersteund door de regionale aanpak met Pieken in de Delta, EFRO en bedrijventerreinen. Ook komen generieke instrumenten, zoals de innovatievouchers, BGV-zones, subsidies voor de veiligheid van kleine bedrijven en microfinanciering de steden ten goede.

Een aantal thema's van deze BDU wordt na 2009 op regionaal niveau opgepakt, zoals een betere samenwerking van het beroepsonderwijs en het bedrijfsleven en het faciliteren van innovatie.

Over de behoefte- en planning van bedrijventerreinen streven de ministers van EZ en VROM naar afspraken met de provincies. De Task Force (her)ontwikkeling bedrijventerreinen heeft op 9 september 2008 advies over dit punt uitgebracht. Het kabinet zal in december 2008 zijn standpunt hierover bepalen.

Tenslotte zetten WWI en EZ – mede in het kader van het actieplan Krachtwijken – in op versterking van wijk economie, waaronder het bevorderen van ondernemerschap.

V.5. Wijkaanpak

Het kabinet wil het beeld wegnemen dat de wijkaanpak een plannen- en projectencarrousel is, zoals de Taakgroep suggereert. De wijkaanpak betreft een nieuwe werkwijze, gericht op de aanpak van hardnekkige problemen en legt het accent op «leren». Het voortouw in de wijkaanpak ligt bij de gemeenten. Het kabinet waardeert de aanbeveling om op een aantal indicatoren afspraken te maken met gemeenten bij de wijkaanpak, maar vindt dit geen werkbaar constructie. De richting is juist (namelijk zo weinig mogelijk indicatoren), maar er is nu nog geen zicht op het specifieke aantal indicatoren.

V.6. Nota Ruimte

De Taakgroep adviseert de middelen van de nota Ruimte via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten te verstrekken. Het kabinet vindt deze aanbeveling sympathiek, maar kan nu nog niet besluiten dit te volgen. De middelen waar de Taakgroep op doelt, komen namelijk bijna volledig uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Er is door het kabinet advies gevraagd aan de Algemene Rekenkamer of het mogelijk is middelen uit het FES via een decentralisatie-uitkering te verstrekken aan gemeenten of provincies. Indien de Algemene Rekenkamer concludeert dat dit niet mogelijk is, zal het kabinet zich beraden op alternatieven, waarbij de doelstelling uit het Coalitieakkoord om het aantal specifieke uitkeringen te halveren niet in gevaar mag komen.

V.7. Monumenten

Het afgelopen jaar zijn 5 werkgroepen bezig geweest om ideeën uit te werken over hoe een modern monumentenstelsel vorm kan krijgen. De eindadviezen van deze werkgroepen zijn inmiddels uitgebracht. Het ministerie van OCW zet deze adviezen om in een conceptbeleidsbrief. De minister van OCW zal deze brief begin 2009 naar de Tweede Kamer zenden.

V.8. Spoorse doorsnijdingen

De aanbeveling van de Taakgroep om de regeling spoorse doorsnijdingen over te hevelen naar een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds wordt overgenomen. Het kabinet zal dit toepassen op de tweede tranche van deze regeling.

V.9. Externe veiligheid

De voorstellen van de Taakgroep voor de externe veiligheid beschouwt het kabinet in het licht van het met de provincies gesloten bestuursakkoord. In dit akkoord is afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor deze regeling, met ingang van 2011, naar de provincies gaat. Provincies maken na overleg met de VNG prestatieafspraken met gemeenten over professionalisering en de versterking van de externe veiligheidstaken. Momenteel wordt in overleg tussen IPO, VNG en rijksoverheid gewerkt aan de uitwerking van het eerder genoemde bestuursakkoord dat met de provincies is gesloten. Uitgangspunt daarbij is dat na een periode van 3–5 jaar de betreffende gelden voor externe veiligheid naar de verschillende fondsen kunnen worden gedecentraliseerd.

Sociale domein

V.10. Maatschappelijke ondersteuning

De Taakgroep beveelt aan dat gemeenten een meer centrale rol moeten vervullen bij het aanbieden van voorzieningen en activiteiten aan kwetsbare groepen en mensen met beperkingen. De Taakgroep concretiseert dit door aan te bevelen van de WMO een echte participatiewet te maken. Dit kan door een aantal taken vanuit de AWBZ over te hevelen naar de WMO.

In reactie hierop het volgende. Er worden geen taken vanuit de AWBZ overgeheveld naar de WMO. Op 13 juni jl. is de kabinetsreactie op het SER-advies over de toekomst van de AWBZ verschenen. Hierin staat dat de huidige drie functies (ondersteunende begeleiding, activerende begeleiding en behandeling) worden samengevoegd tot twee nieuwe functies (begeleiding en behandeling). Binnen de nieuwe functie begeleiding komt alleen de doelstelling zelfredzaamheid terug. Dat betekent dat de doelstelling participatie bij de begeleiding verdwijnt. Bovendien wordt het maximale aantal uren waarop een burger op grond van de AWBZ beroep kan doen beperkt.

Door deze maatregelen kan de vraag naar bestaande voorzieningen van aanpalende domeinen (WMO, jeugdzorg en onderwijs) toenemen. Het kabinet heeft daarom een bedrag gereserveerd voor eventuele uitzonderingen, vooral binnen de AWBZ en voor onbetwistbare aanspraken op andere domeinen als gevolg van de pakketmaatregel AWBZ. Daarbij gaat het om die aanspraken in de AWBZ die mogelijk overlappen met bestaande aanspraken in andere domeinen én indien het beroep dat daarvoor op andere domeinen ontstaat om zorginhoudelijke redenen noodzakelijk wordt geacht en tot de publieke verantwoordelijkheid wordt gerekend. Ongewenst gebruik van andere domeinen dient daarbij te worden voorkomen. Bij voorjaarsnota 2009 wordt besloten over de verdeling van het beschikbare bedrag over de domeinen.

Het kabinet neemt de aanbeveling van de Taakgroep omtrent de middelen voor maatschappelijk opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid over. Dat wil zeggen dat deze middelen onder voorwaarden via een decentralisatie-uitkering aan de centrumgemeenten verstrekt zullen worden. Het kabinet regelt daarbij de landelijke toegankelijkheid van deze voorzieningen en de regionale verantwoordelijkheid van de 43 centrumgemeenten. Op de terreinen van maatschappelijke opvang, de Openbare Geestelijke gezondheidszorg (OGGz) en het verslavingsbeleid worden de meerjarige prestatieafspraken, die zijn gebaseerd op het Stedelijk Kompas maatschappelijke opvang, voortgezet. De Wet maatschappelijke ondersteuning is de wettelijke basis voor deze decentralisatie-uitkeringen voor centrumgemeenten, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

V.11. Jeugd

Strikt genomen doet de Taakgroep geen aanbevelingen over het jeugdbeleid, maar signaleert hij alleen een aantal gevoelens in het veld. In het bestuursakkoord met gemeenten is geconstateerd dat de afstemming tussen de provincies en gemeenten op het terrein van de jeugdzorg en het jeugdbeleid (waaronder preventie) nog onvoldoende is. Gemeenten maken met provincies/grootstedelijke regio's afspraken over de wijze waarop een goede samenwerking en afstemming (goede aansluiting van de ketens) wordt geborgd. Het kabinet wil ermee volstaan te verwijzen naar de evaluatie van de samenwerkingsafspraken rond de jeugdzorg in 2009. Daarnaast wil het kabinet verwijzen naar de brief van de minister voor Jeugd en Gezin waarin hij de Tweede Kamer onlangs heeft geïnformeerd over de toezegging van het kabinet bij de algemene politieke

beschouwingen op welke wijze met name aan de grote steden meer armslag kan worden gegeven om middelen ontschot in te zetten op terreinen als jeugd, onderwijs, zorg en welzijn. In de brief zijn voorstellen opgenomen over een decentralisatie-uitkering voor jeugd en ondersteuning van lokale samenwerkingsafspraken om jongeren en gezinnen met meerdere problemen adequate hulp te bieden. Deze trajecten vormen een belangrijke bouwsteen voor het opmaken van de balans over de werking van het stelsel van zorg voor jeugdigen. Andere bouwstenen zijn de aanstaande evaluatie van de Wet op de jeugdzorg en de pilots die in het kader van het bestuursakkoord met de gemeenten zijn gestart. In het najaar van 2009 zal de minister voor Jeugd en Gezin deze evaluatie aan de Tweede Kamer aanbieden, vergezeld van een visie op de werking van de jeugdketen en de stappen die, aanvullend op wat het kabinet thans onderneemt, nodig zijn om het stelsel optimaal te laten werken.

V.12. Participatie

Het kabinet neemt de aanbevelingen van de Taakgroep d'Hondt rond het participatiebudget over. Het budget is technisch zo ingericht dat – wanneer het wenselijk wordt gevonden – er vrij eenvoudig nieuwe geldstromen kunnen worden toegevoegd. Maar dit is nu nog niet aan de orde. De nadruk ligt nu op een goede invoering van het participatiebudget zoals het nu voorligt, oftewel de financiële ontschotting tussen het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand, de Wet inburgering en de Wet educatie en beroepsopvoeding.

In de vormgeving van het participatiebudget zit de ambitie om zo spoedig mogelijk volledig ontschot te werken. Het grootste deel is bij start ontschot. Het is ook niet de bedoeling van het kabinet later wel weer schotten te introduceren. Mogelijk is er nog wel een oormerking voor educatie. Deze oormerking zal verdwijnen nadat hier bestuurlijke afspraken over gemaakt zijn. Wel zijn gemeenten vooralsnog verplicht een bedrag bij Regionale OpleidingsCentra (ROC's) te besteden. De reden hiervoor is dat het kabinet eerst de introductie van de marktwerking bij de inburgering wil evalueren alvorens de gedwongen winkelnering bij ROC's van volwasseneneducatie af te schaffen.

Los van de financiële ontschotting zal het kabinet in 2009 bekijken hoe de resterende bepalingen in de materiewetten samenhangen. Mocht blijken dat in de materiewetten bepalingen staan die de beleidsvrijheid voor gemeenten beperken dan wel lastig maken, zal bekeken worden hoe die weggenomen kunnen worden.

Het kabinet neemt het advies van de Taakgroep over de goede uitrol van Locaties voor Werk en Inkomen over. Officieel gaan deze locaties per 1-1-09 van start en in 2010 zal de volgende evaluatie van de werking van de SUWI-keten van start gaan. Naar verwachting wordt in 2011 de evaluatie afgerond.

V.13. Veilig ondernemen

De Taakgroep adviseert om de Stimuleringsregeling voor Criminaliteitspreventie KleinBedrijf (SCKB) via het gemeentefonds vorm te geven. In overleg met verschillende partijen is besloten om een landelijke regeling in te voeren die zo veel mogelijk is aangepast aan de lokale of regionale situatie.

VI Tot slot

Het kabinet dankt de Taakgroep voor het werk dat hij gedaan heeft. Uit zijn reactie blijkt dat het kabinet ook serieus werk wil maken van de aanbevelingen die de Taakgroep doet.

Het kabinet is van mening dat wanneer de uit de reactie voortvloeiende taken goed worden uitgevoerd, de interbestuurlijke verhoudingen zullen verbeteren en de gemeenten beter in staat zijn om de maatschappelijke problemen waarmee zij geconfronteerd worden goed aan te pakken. Uit bovenstaande reactie blijkt al dat het kabinet gemeenten daarbij niet in de kou laat staan. Wanneer aanvullende maatregelen nodig zullen blijken te zijn om de gemeenten te ondersteunen, zal het kabinet deze nemen.

Mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst