

Decentrale overheden

G.A. van Nijendaal

5.1 Inleiding

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen zijn elk zelf verantwoordelijk voor een deel van de aangeboden overheidsvoorzieningen. Om eenheid van en samenhang in het beleid van de onderscheiden bestuurslagen te bewerkstelligen, hebben de gezamenlijke overheden afspraken neergelegd in het *Bestuursakkoord 2011-2015*.^{1,2} Dit akkoord legt de kernactiviteiten en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen vast op basis van profielen. De bestuurlijke uitgangspunten daarbij zijn (1) dat taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd en (2) dat taken ten hoogste over twee bestuurslagen worden verdeeld volgens het principe: ‘je gaat erover, of niet’. Een aantal taken wordt gedecentraliseerd om zodoende te komen tot een doelmatiger taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid. Deze decentralisatie gaat gepaard met een omvangrijke overheveling van budgetten. Een operatie waarmee in totaal circa 8,5 mld euro is gemoeid. De totstandkoming van het bestuursakkoord stond onder druk door de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte opgenomen bezuinigingen.

Anders dan de waterschappen, zijn provincies en gemeenten voor hun inkomsten in belangrijke mate afhankelijk van de rijksoverheid (onderdeel 5.2). Het bestuursakkoord markeert hoe de bekostiging van gemeenten en provincies zich in de komende jaren ontwikkelt. De onderdelen 5.3 tot en met 5.6 bespreken de dynamiek in de financiële verhouding tussen de genoemde bestuurslagen. Het Rijk heeft met de waterschappen een afzonderlijk bestuursakkoord over het waterbeheer gesloten (onderdeel 5.7). In onderdeel 5.8 krijgen ontwikkelingen bij de grondexploitatie van gemeenten aandacht. Tot slot wordt stilgestaan bij de gevolgen van de komende Wet houdbare overheidsfinanciën (onderdeel 5.9).

1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten *et al.* (2011).

2 Op 8 juni 2011 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het onderdeel ‘Werken naar vermogen’ uit het Bestuursakkoord afgewezen. Daarom wordt het document ook wel aangemerkt als *Bestuursafspraken 2011-2015*, in plaats van *Bestuursakkoord 2011-2015*.

5.2 Bekostiging

Bij de bekostiging van decentrale taken wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen de volgende bronnen van inkomsten: prijzen, tarieven, heffingen, eigen middelen, belastingen, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. In theorie – zeker lang niet altijd in de bestuurspraktijk – geldt hierbij een voorkeursvolgorde. Taken van decentrale overheden kunnen het beste worden bekostigd via prijzen, vervolgens uit retributies en met eigen belastingen, dan uit de algemene uitkering en in laatste instantie via specifieke uitkeringen. In het eerste deel van dit hoofdstuk staat het zoeklicht gericht op de overdrachten die het Rijk aan de decentrale overheden doet. De *algemene uitkering* van het Rijk komt uit het gemeentefonds of het provinciefonds. Het belangrijkste kenmerk van de algemene uitkering is dat de verstrekte middelen in beginsel vrij besteedbaar zijn. Dat wil vooral zeggen dat de ontvangende overheden over de besteding van die middelen uitsluitend verantwoording hoeven af te leggen aan de eigen volksvertegenwoordiging – gemeenteraad, Provinciale Staten –, en niet aan het Rijk. Deze bestedingsvrijheid wordt geacht bij te dragen aan een optimale middeleallocatie.

In de bijt van het gemeentefonds zwemmen twee vreemde eenden: integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Soms krijgen gemeenten een nieuwe taak en worden de daarmee verband houdende middelen vanuit de rijksbegroting of een sociaal fonds overgeheveld naar het gemeentefonds. Zou dit extra geld volgens de gebruikelijke verdeelsleutel van het gemeentefonds aan alle gemeenten worden uitgedeerd, dan kunnen grote herverdeel-effecten ontstaan. In zo'n geval gaat het geld soms in eerste aanleg via een *integratie-uitkering* naar de gemeenten. De verdeling van zo'n uitkering sluit nog aan bij die van de vroegere regeling en wordt volgens een vaststaand tijdschema toegebogen naar de verdeelsleutel van het gemeentefonds. De regels voor de verdeling van *decentralisatie-uitkeringen* wijken eveneens af van die voor de verdeling van de algemene uitkering, maar anders dan bij integratie-uitkeringen ontbreekt een termijn voor samensmelting met de algemene uitkering.

Door beide typen uitkeringen valt de middenstroom vanuit het gemeentefonds en het provinciefonds niet langer samen met de algemene uitkering. Integratie- en decentralisatie-uitkeringen hebben nogal wat gemeen met *specifieke uitkeringen* van het Rijk. Die gelden als gebonden overdrachten, waarbij de middelen moeten worden besteed aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Over de besteding is de ontvangende overheid verantwoording verschuldigd aan het Rijk. Specifieke uitkeringen blijven onderdeel van de departementale begrotingen, dit in tegenstelling tot decentralisatie- en integratie-uitkeringen die onderdeel uitmaken van het gemeentefonds dan wel het provinciefonds.

5.3 Gemeenten

Profiel

Gemeenten dienen vooral te zorgen voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Zij zijn het eerste loket voor burgers die bijvoorbeeld een bijstandsuitkering of hulp in de huishouding nodig hebben. Het takenpakket van de gemeenten krijgt de komende jaren een nog zwaarder sociaal profiel door drie grote decentralisatie-operaties. Het gaat om de

overheveling van de functie begeleiding vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten,³ de zorg voor de onderkant van de arbeidsmarkt en de jeugdzorg. Deze forse taakverzwarende is gekoppeld aan daarmee corresponderende financiële verantwoordelijkheden. Belangrijk is hoe de bijbehorende budgetten worden overgeheveld en hoe gemeenten hun nieuwe verantwoordelijkheden oppakken.

Bekostiging van het gemeentelijk takenpakket

Gemeenten zijn voor de bekostiging van hun taken in hoge mate afhankelijk van rijksbijdragen. De belangrijkste daarvan is de algemene uitkering uit het gemeentefonds van circa 18 mld euro. De omvang van de algemene uitkering wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Stijgen de relevante rijksuitgaven, dan groeit de algemene uitkering evenredig mee. Omgekeerd daalt de algemene uitkering in lijn met bezuinigingen, voor zover die tot uitdrukking komen in het beloop van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Behalve de algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangen de gemeenten nog tal van andere uitkeringen van het Rijk. Voor een deel via aparte uitkeringen binnen het gemeentefonds, zoals via de al genoemde decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Voor een ander deel via de ook al genoemde specifieke uitkeringen. In totaal gaat het bij de uitkeringen van het Rijk aan de gemeenten om bijna 27,3 mld euro.

Tabel 5.1 *Uitkeringen van het Rijk aan de gemeenten, 2011^a*

Uitkering	Aantal	Bedrag (mln euro)	Procenten
Gemeentefonds	54	18.104	66,4
– algemene uitkering	1	15.436	56,6
– decentralisatie-uitkeringen	41	1.041	3,8
– integratie-uitkeringen	6	1.480	5,4
– overige uitkeringen	6	147	0,5
Specifieke uitkeringen	37	9.172	33,6
Totaal	91	27.276	100,0

a. De uitkeringen uit het btw-compensatiefonds (3.026 mln euro) zijn hier buiten beschouwing gelaten.
Bron: Allers (2011a)

De algemene middelen van gemeenten omvatten de eigen inkomsten plus de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Omdat de algemene uitkering vrij besteedbaar is, ondersteunt zij de autonomie en de beleidsvrijheid van gemeenten. Die vrije besteedbaarheid verdient wel enige nuancering. Veel taken van gemeenten liggen vast in wet- en regelgeving. De algemene uitkering dient mede voor de bekostiging van die in ‘medebewind’ uitgevoerde taken.

Decentralisatie-uitkeringen moeten, indien mogelijk, naar de algemene uitkering worden overgeheveld. De betrokken departementen maken daar soms niet al te veel haast mee. Zij verliezen immers hun gemarkeerde aandeel in het gemeentefonds, zodra de decentralisatie-uitkering opgaat in de algemene uitkering. Behalve 41 decentralisatie-uitkeringen ontvangen gemeenten zes integratie-uitkeringen en nog eens zes overige soorten uitkeringen.

³ Zie onderdeel 4.4.

Bij integratie-uitkeringen staat al vast, wanneer zij precies zullen worden versmolten met de algemene uitkering.

Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen tijd fors afgenomen, bij een gelijktijdige groei van het aantal decentralisatie-uitkeringen. Veel specifieke uitkeringen zijn omgezet naar decentralisatie-uitkeringen, met hetzelfde bestedingsdoel.⁴ De afname van het aantal specifieke uitkeringen is voor een deel cosmetisch. Het officiële rijksbeleid is om de nog bestaande decentralisatie-uitkeringen zo veel mogelijk te beëindigen en de invoering van nieuwe te beperken.

Vereenvoudiging algemene uitkering

Een eigenschap van de algemene uitkering is dat de verdeling ervan is gebaseerd op objectieve kenmerken van gemeenten, zoals het aantal inwoners. De verdeling steunt dus niet op de feitelijke uitgaven die gemeenten doen. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met zowel de kosten (door objectieve kenmerken) als met de mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven, met name via de onroerendezaakbelastingen.⁵ De verdeling van de algemene uitkering is erg ondoorzichtig. Er zijn maar liefst zestig verdeelmaatstaven, waarvan sommige amper gewicht hebben of nauwelijks onderscheidend zijn. De oorzaak ligt bij de eenzijdige nadruk op de kostenoriëntatie. Allers (2010) heeft aangetoond dat de huidige verdeling heel goed valt te benaderen met gebruik van slechts twintig verdeelmaatstaven. De Raad voor de financiële verhoudingen (2010) heeft in dit verband gepleit voor meer globaliteit en transparantie.

Herijking gemeentefonds

De toedeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de gemeenten is in de periode 2010-2011 onderwerp van diepgravend onderzoek geweest.⁶ Daartoe zijn de gemeentelijke uitgaven op verschillende beleidsvelden (uitgavenclusters) en de eigen inkomsten geijkt. De bevindingen zijn neergelegd in een reeks rapporten.

Motieven voor herijking verdeelsleutel algemene uitkering

Voor de grondige doorlichting van de verdeelsleutel van de algemene uitkering golden verschillende overwegingen:

- De eigen inkomsten van gemeenten, zowel die uit de onroerendezaakbelastingen als de overige eigen middelen, zijn in werkelijkheid vele malen hoger dan waarvan bij de verdeling van de algemene uitkering wordt uitgegaan.

4 Zo waren bijvoorbeeld de decentralisatie-uitkeringen voor de Vrouwenopvang, het Nationaal Actieplan Sport en Beweging, en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) gewoon specifieke uitkeringen. Gemeenten zijn vrij in de besteding van de zo verkregen middelen, maar veelal worden aan het verkrijgen van decentralisatie-uitkeringen wel voorwaarden vooraf gesteld.

5 Dit wordt bereikt door de algemene uitkering te korten met een percentage van de waarde van de woningen en de niet-woningen die binnen de gemeentegrenzen liggen.

6 Cebeon en Regioplan (2011).

- Het relatieve gewicht van bepaalde uitgaven is in de loop van de tijd gewijzigd. Sommige kosten, bijvoorbeeld die op het terrein van openbare orde en veiligheid, zijn veel sterker gegroeid dan andere kosten, zoals de kosten van onderwijshuisvesting.
- De verdeling sluit niet aan bij de ontwikkeling van de uitgaven van verschillende (typen van) gemeenten, doordat niet in alle (typen) gemeenten zich dezelfde ontwikkelingen hebben voorgedaan; hierdoor is scheefgroei ontstaan.
- Het huidige verdeelstelsel met zestig verdeelmaatstaven is erg ondoorzichtig en biedt in veel opzichten een vorm van schijnexactheid. Voor elk uitgavencluster is de sleutel in het verleden verder verfijnd, wat de zaak veel ingewikkelder heeft gemaakt.
- Elk van de vier grootste gemeenten krijgt een bepaald vast bedrag. Deze vaste bedragen hebben geen relatie met de veronderstelde (extra) kosten van deze gemeenten. De oorspronkelijke onderbouwing van deze vaste bedragen is achterhaald.
- De economische vooruitzichten versterken de noodzaak van een gedegen en goed onderbouwde verdeling. Juist in tijden van financiële krapte is een verdeling die nauw aansluit bij de kosten van groot belang.
- De grote decentralisatie-operaties die voor de deur staan op het terrein van de maatschappelijke begeleiding en de jeugdzorg benadrukken de noodzaak van een goed onderbouwde verdeling.

Bij de presentatie van de onderzoeksresultaten is tevens een afwegingskader gepresenteerd.⁷ Dit afwegingskader maakt duidelijk dat het Rijk bij de verdeling van de algemene uitkering mee wil wegen of het geld dat de gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen wordt besteed in overeenstemming met de voorkeuren van de centrale overheid, en of gemeenten niet met minder geld toekunnen. Deze benadering veronderstelt dat op rijksniveau inzicht mogelijk is in de doelmatigheid van de besteding van middelen op lokaal niveau en dat daar via de verdeling van het gemeentefonds invloed op valt uit te oefenen. De impliciete veronderstelling luidt dat onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds het uitgavniveau bij een sobere en doelmatige uitvoering van rijkstaken die gemeenten in medebewind uitvoeren, en anderzijds de uitgaven op grond van eigen autonome voorkeuren van gemeenten. Alles wat gemeenten boven het genormeerde uitgavniveau op een bepaald beleidsterrein wensen uit te geven, moet komen uit een hogere opbrengst van de onroerendezaakbelastingen (en overige eigen middelen) dan waarvan de verdeling uitgaat. In die zin vergroot zo'n aanpak het inzicht in de autonome keuzen die gemeenten maken. Vanuit het oogpunt van de gemeenten vormt een genormerd uitgavniveau een risico, omdat het argumenten kan opleveren om de algemene uitkering te verlagen.

7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011).

Lagere algemene uitkering, groter eigen belastinggebied

Impliciet kan het afwegingskader ook als een pleidooi voor een groter decentraal belastinggebied worden gelezen. Met het verlagen van de algemene uitkering, onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen, ontstaat immers ruimte voor een grotere rol van lokale belastingen. Vooral nog lijkt de rijksoverheid echter niet van plan te zijn om de discussie over vergroting van het gemeentelijk belastinggebied aan te gaan, hoewel er sterke theoretische en empirische aanwijzingen zijn dat dit leidt tot efficiëntere en effectievere besteding van (belasting)middelen.⁸ Omdat uit het afwegingskader niet deze conclusie wordt getrokken, dreigt een verdeling van de algemene uitkering op basis van het afwegingskader de autonomie en de beleidsvrijheid van individuele gemeenten te beperken.

De traditionele kenmerken van de algemene uitkering vervagen hiermee. Zij gaat steeds meer lijken op een gigantische decentralisatie-uitkering. In theorie is ook dit type uitkering vrij besteedbaar. Bij een decentralisatie-uitkering is de verdeling echter niet gebonden aan de regels die gelden voor de verdeling van de algemene uitkering. De voor een bepaald doel afgezonderde middelen blijven als zodanig herkenbaar en ze gaan niet op in de algemene uitkering. Dit maakt het voor de rijksoverheid eenvoudiger de (uitgaven)ontwikkeling te volgen en om via de verdeling over gemeenten gecentraliseerd beleid te (blijven) voeren. Decentralisatie-uitkeringen volgen ook niet de groei van de algemene uitkering. Vaak bestaan voor deze uitkeringen afzonderlijke regels en afspraken. Ook wordt het beschikbaar stellen van een decentralisatie-uitkering in de praktijk soms gekoppeld aan allerlei beperkende voorwaarden. Het gaat dan om een vorm van verantwoording vooraf, in plaats van achteraf, zoals ook bij specifieke uitkeringen het geval is.

Specifieke uitkeringen

Kenmerkend voor specifieke uitkeringen is dat de middelen besteed moeten worden aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Over de besteding zijn de gemeenten verantwoording aan het Rijk schuldig. In de loop van de tijd is het afleggen van verantwoording wel sterk vereenvoudigd. Ook zijn de doelstellingen van de afzonderlijke specifieke uitkeringen verbreed. Hierdoor is de bestedingsvrijheid toegenomen. Zo is de specifieke uitkering voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand bijvoorbeeld in het geheel niet geormerkt. Overschotten mogen de gemeenten naar eigen inzicht besteden. Tekorten moeten zij anderzijds – tot op zekere hoogte – ten laste van de eigen middelen opvangen.

Verdeling van alle uitkeringen samen

Gebleken is dat de verschillende niet vrij besteedbare uitkeringen die het Rijk aan gemeenten doet (decentralisatie-, integratie- en specifieke uitkeringen) bij elkaar genomen ongeveer op dezelfde manier over de gemeenten worden verdeeld als de in beginsel vrij

8 Allers (2004).

besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds. De conclusie moet luiden dat er – naast de algemene uitkering (op voorwaarde dat deze aanzienlijk omhooggaat) – eigenlijk slechts één andere uitkering bestaansrecht heeft. Dat is de aanvullende uitkering conform artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor noodlijdende gemeenten. Daarnaast zou een beperkt aantal kleine uitkeringen eventueel kunnen worden gehandhaafd voor kosten die niet van tevoren zijn te ramen, voor experimenten, of voor specifieke projecten. Ook zou voor onderdelen van de algemene uitkering misschien een afwijkende groeivoet moeten worden vastgesteld.⁹

5.4 Nieuwe taken voor gemeenten

AWBZ-begeleiding

Door de overgang van de functie begeleiding van de AWBZ naar de gemeenten krijgen lokale overheden de verantwoordelijkheid voor de dagbesteding van mensen met uiteenlopende aandoeningen en beperkingen. Het gaat hierbij om een kwetsbare groep van ongeveer 180.000 personen. Activiteiten gericht op begeleiding en ondersteuning moeten hen in staat stellen om deel te nemen aan de samenleving. Op de gemeente rust een compensatieplicht. Dit houdt in dat burgers de ondersteuning moeten krijgen die nodig is om de gevolgen van hun beperkingen te verlichten. Voor de uitvoering van deze taak zijn gemeenten aangewezen op allerlei maatschappelijke instellingen op het terrein van welzijn en zorg.

Het geld voor de begeleiding zal via een afzonderlijke decentralisatie-uitkering naar de gemeenten toevloeien – in aanvulling op de bestaande uitkering voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Deze middelen zijn in principe vrij besteedbaar. Om te voorkomen dat gemeenten een deel van het budget dat is bestemd voor begeleiding zullen gebruiken om tekorten op de gemeentelijke begroting op te vangen of voor andere prioriteiten – met het risico dat burgers onvoldoende worden gecompenseerd voor hun beperking, of dat de geleverde voorziening van onvoldoende kwaliteit is –, bevat de regeling een aantal waarborgen.¹⁰ Voor gemeenten gelden uitdrukkelijke resultaatverplichtingen. Schieten zij in dit opzicht tekort, dan dreigt verlaging van het budget. Het Rijk gaat de gemeenten controleren op basis van (1) gegevens uit wettelijk voorgeschreven onderzoek naar de tevredenheid van de klanten, (2) het aantal gegronde beroepszaken en (3) rapporten van de Inspectie voor Gezondheidszorg. Dit lijkt op een vorm van sturing op *outcomes*, zoals onder andere door de Raad voor de financiële verhoudingen is bepleit. Wel is van belang dat het blijft bij een globale toetsing, die niet ontaardt in specifieke controles op het beleid van individuele gemeenten. In het laatste geval zou in feite sprake zijn van een specifieke uitkering.

Wet werken naar vermogen¹¹

De Wet werken naar vermogen (Wwnv) bundelt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet Wajong, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet investeren in jongeren (WIJ) in één nieuwe regeling. Het overgrote deel van de voor de oude regelingen beschikbare gel-

9 Allers (2012), p. 38.

10 Tweede Kamer (2011-2012a).

11 Tweede Kamer (2011-2012c).

den ontvingen de gemeenten al via het budget voor de Wwb (4,2 mld euro), dat voor de Wsw (2,3 mld euro) en uit het Participatiebudget (1,7 mld euro). De nieuwe regeling raakt ongeveer 400.000 mensen.

Gemeenten ontvangen straks een gebundelde doeluitkering met twee componenten, die bestemd zijn voor (1) inkomensondersteuning en (2) ondersteuning/begeleiding naar werk (re-integratiemiddelen). De middelen zijn vrij besteedbaar. Het weghalen van de vroegere schotten tussen diverse financieringsstromen moet ervoor zorgen dat gemeenten het geld effectiever kunnen inzetten. Met de komst van de Wwnv zullen al bestaande samenwerkingsvormen tussen gemeenten, zoals bij de sociale werkvoorziening, worden geïntensiveerd en uitgebreid. Gemeenten krijgen ook de beschikking over een nieuw instrument om het loon van mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen aan te vullen (loondispensatie). De ontworpen verdeelsystematiek beoogt gemeenten maximaal te prikkelen om uitkeringsontvangers te activeren en zo de lasten voor inkomensvoorzieningen zo veel mogelijk te beperken.

Op het beschikbare budget voor de sociale werkvoorziening wordt een flinke korting toegepast. Behalve een korting op het beschikbare budget per Wsw-plek, wordt de omvang van deze voorziening geleidelijk afgebouwd van 90.000 plaatsen naar 30.000 plaatsen. In totaal moet deze operatie uiteindelijk een besparing van 1,8 mld euro opleveren, over een periode van dertig jaar. Vertegenwoordigers uit de kring van de gemeenten tonen zich beducht dat de voor re-integratie beschikbare middelen nodig zullen zijn om de korting op de sociale werkvoorziening op te vangen. Voor de gemeenten was dit de doorslaggevende reden om het concept-Bestuursakkoord op dit punt af te wijzen.

Decentralisatie Jeugdzorg

Het kabinet wil de ondersteuning en zorg voor de jeugd onderbrengen bij de gemeenten. De huidige jeugdzorg is toevertrouwd aan een lappendeken van zorg- en hulpverleningsinstanties, die – soms gebrekkig – met elkaar samenwerken onder de verantwoordelijkheid van diverse overheden. De nieuwe Wet op de jeugdzorg bundelt een groot aantal geldstromen, te weten de middelen die zijn uitgetrokken voor de provinciale jeugdzorg, de jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) ten laste van de AWBZ, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten uit de AWBZ, de gesloten jeugdzorg & jeugdbescherming, en de jeugdzorgreclassering. Van de over te hevelen rijksbijdragen (3,1 mld euro in 2009) ging in 2009 1,4 mld euro naar de provinciale jeugdzorg, waarvan 0,5 mld euro was bestemd voor het Bureau Jeugdzorg (inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering) en 0,9 mld euro voor het zorgaanbod. Grote bedragen komen ook over van de jeugd-ggz (0,8 mld euro, inclusief persoonsgebonden budget) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren (0,7 mld euro). Afhankelijk van de gekozen omschrijving zou ongeveer 15 procent van alle jeugdigen kampen met serieus te nemen opvoed- en opgroei problemen. In 2009 deden ongeveer 377.000 jeugdigen een beroep op de jeugdzorg.¹²

12 SCP (2011), p. 163.

De afzonderlijke gemeenten worden direct financieel verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg. Het wettelijke kader is nog onduidelijk. Wel is duidelijk dat het recht op jeugdzorg vervalt en dat het aan de gemeente is om te voorzien in een adequaat aanbod van ondersteuning en zorg voor jeugdigen met een hulpvraag. Voor de daadwerkelijke verlening van zorg en ondersteuning zijn gemeenten aangewezen op verschillende maatschappelijke instellingen voor jeugd. Gemeenten zullen met andere gemeenten in de regio moeten samenwerken. Gezien de benodigde uitvoeringskracht zullen gemeenten op bovenlokaal niveau afspraken willen maken over de financiering van alle vormen van verblijfszorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking, of psychiatrische problematiek. Met de samenwerking verliezen gemeenten evenwel een deel van de mogelijkheid om zelfstandig (financiële) afwegingen te maken.¹³

5.5 Evaluatie en toekomstbeeld

Als gevolg van de overheveling van budgetten voor de Wet op de jeugdzorg en door de decentralisatie van de functie begeleiding uit de AWBZ promoveert het gemeentefonds van de vierde tot de tweede post op de rijksbegroting. Zijn omvang neemt toe tot ongeveer 25 mld euro. Bovendien zal een steeds omvangrijker deel van het gemeentefonds worden verdeeld via decentralisatie-uitkeringen. Nu zo'n groot deel van de rijksuitgaven is bestemd voor de voeding van het gemeentefonds, verliezen politici en bureaucraten in Den Haag bij deze grote uitgavenpost de directe controle op de besteding van de middelen. Tegelijkertijd krijgen de gemeenten de zeggenschap over vitale voorzieningen en aanspraken van burgers. De huidige financiële sturing is vooral gefixeerd op de vraag of gemeenten aan de beschikbare middelen wel de bestemming geven waarvoor zij oorspronkelijk bedoeld waren. De in gang gezette decentralisatie van middelen beoogt de organisatie van de overheid in haar geheel effectiever en efficiënter te maken, waardoor een besparing binnen bereik komt. De neiging bestaat om gemeenten met allerlei prikkels te dwingen tot een effectieve en doelmatige uitvoering van de overgehevelde programma's. Zo'n aanpak – heer 'Albedil' in Den Haag weet het beter – is strijdig met de gedachte dat bestedingsvrijheid op lokaal niveau bijdraagt aan een optimale allocatie van middelen. Blijkbaar is het vertrouwen van Haagse beleidsmakers in de innovatiekracht van decentrale overheden ook weer niet zo groot. De aandrang om te willen weten of gemeenten de middelen wel besteden aan het doel waarvoor ze ooit bestemd waren is levensgroot aanwezig.¹⁴

In onderdeel 5.2 en onderdeel 5.3 is toegelicht dat het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het gemeentefonds in de praktijk aan betekenis heeft ingeboet. Het karakter van de uitkering uit het gemeentefonds als een volledig vrij besteedbare geldstroom, vrij van rijkssturing, is aan erosie onderhevig. Het gemeentefonds dreigt steeds meer als bekostigingsbron te worden gezien van (autonome) uitgaven waarvan het Rijk de bestemming heeft bepaald. Dit miskent het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds.

¹³ Van Nijendaal (2010).

¹⁴ Een goed voorbeeld vormt de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Leden van de Tweede Kamer verwijten gemeenten voor dit doel niet het bedrag uit te geven dat daarvoor in het gemeentefonds apart is gezet.

fonds, dat in het leven is geroepen als vervanging van het eigen lokale belastinggebied. Tegelijk is door de verruiming van de bestedingsmogelijkheden bij specifieke uitkeringen hun geormerkte karakter voor een belangrijk deel verdwenen. Beide trends illustreren een bestuurlijke ontwikkeling waarbij de nadruk steeds meer ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheden van bestuurslagen. De ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken inzake het plaatselijke voorzieningenniveau en de lokale belastingdruk komt steeds meer onder druk te staan.

Door een sterkere samenhang tussen verschillende soorten voorzieningen aan te brengen en te zorgen voor maatwerk dienen gemeenten te kunnen besparen op de kosten. Dit brengt wel mee dat gemeentebestuurders de vrijheid moeten hebben om de beschikbare middelen (die vroeger door verschillende kanalen stroomden) samen te voegen om zo tot een optimale afweging te komen. Daarmee zijn de gemeentelijke uitgaven lastig(er) te herleiden tot het oorspronkelijke doel van samengevoegde regelingen, wat het afleggen van reenschap jegens de 'broodheren' in Den Haag bemoeilijkt. Hoe en met welke uitgaven maatschappelijke doelstellingen het meest effectief en doelmatig worden bereikt, dient evenwel lokaal te kunnen worden beslist. Anders gezegd, decentrale overheden dienen zelf invulling te kunnen geven aan de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Dat betekent dat na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden de sturingsambities van Den Haag dienen te worden beperkt tot het sturen op en beoordelen van gewenste maatschappelijke effecten (*outcomes*). Dit strookt volledig met het adagium 'je gaat erover of niet'. De centrale overheid moet het vertrouwen willen opbrengen dat waar nodig zal worden gecorrigeerd bij het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Het sturen van de gemeentelijke uitgaven via de verdeling van beschikbaar gestelde middelen is niet effectief.¹⁵

De financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is al nodeloos complex. Zij dreigt nog veel ingewikkelder te worden. De noodzaak om allerlei aparte verdeelsystemen in stand te houden is beperkt, de verdeling van de algemene uitkering blijkt een goede voorspeller van de uitkomst van de verdeling van alle uitkeringen (onderdeel 5.3). De verdeling van middelen kan dus veel globaler vorm krijgen. De financiële verhoudingen kunnen daarbij evolueren tot een stelsel dat uitgaat van brede uitkeringen met verschillende compartimenten op basis van een globale verdeelsleutel, waarbij de verschillende beleidsvelden op rijksniveau zijn aangehaakt. Die compartimenten kunnen vervolgens allemaal hun eigen groeivoet, compensatiemechanisme en/of vangnet krijgen. Om tot een doelmatige taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid te komen is het essentieel om de middenverdeling globaal te houden. De rijksoverheid moet daarbij niet willen sturen op financiële input, maar op de beoogde maatschappelijke *outcomes*. Dit impliceert globale toetsing van bereikte resultaten en niet een gespecificeerde controle op het beleid van individuele gemeenten.

15 Raad voor de financiële verhoudingen (2011c).

5.6 Provincies

Profiel

Als uitvloeisel van het *Bestuursakkoord 2011-2015* wordt van de provincies verwacht dat zij zich voortaan vooral zullen inzetten op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling, voor natuur en landschap, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling.

Provinciefonds

Na uitgebreid voorafgaand onderzoek en ampele discussie zijn omvang en verdeelsleutel van het provinciefonds nu een feit. Al lange tijd bestond (ook) in provinciale kring de indruk dat de verdeling van het provinciefonds onvoldoende aansloot op verschillen in financiële mogelijkheden van de provincies. Hun financiële positie loopt inderdaad sterk uiteen. Hoofdoorzaak: sommige provincies hadden van oudsher belangen in energiebedrijven en hielden substantiële pakketten aandelen van energiebedrijven – of beschikken na verkoop van die aandelen over een relatief omvangrijk vermogen. Andere provincies hadden door historische omstandigheden juist geen of weinig inkomsten uit energiebedrijven. De provinciale bemoeienis met de energiebedrijven was oorspronkelijk ingegeven door de nutsfunctie die zij vervullen. In de loop van de tijd kregen de aandelen in de energiebedrijven in toenemende mate een functie als inkomstenbron. Provincies – evenals overigens veel gemeenten – ontvingen jaarlijks een aanzienlijk dividend op hun aandeelbewijzen in energiebedrijven. Met de liberalisering van de energiemarkt zijn de voormalige provinciale energiebedrijven gefuseerd tot landelijke en zelfs internationaal opererende bedrijven. Dankzij de intrede van marktwerking in de energiesector steeg de jaarlijkse dividendumkering tot ongekende hoogte. De waarde van de aandelen van de energiebedrijven nam eveneens sterk toe. De afgelopen jaren zijn de meeste deelnemingen verkocht. Op papier hebben de provincies meer vermogen gekregen. In hun financiële situatie is echter weinig veranderd. In plaats van dividend toucheren zij nu jaarlijks rente op het belegde vermogen.

De rijksoverheid heeft een begerige blik laten vallen op de niet onaanzienlijke vermogenswinsten van de provincies. Diverse ministeries klopten op de deur van provinciehuizen aan voor cofinanciering van taken die strikt genomen een rijksverantwoordelijkheid zijn, zoals investeringen in rijkswegen. Een en ander leidde vervolgens tot de vraag of de omvang van de beschikbare provinciale middelen wel in overeenstemming was met het takenpakket van de provincies. Kennelijk beschikten provincies immers over meer middelen dan ze strikt genomen nodig hadden voor de vervulling van de hen toegewezen taken. Door de toegenomen inkomsten trokken provincies ook taken naar zich toe die traditioneel liggen op het beleidsterrein van de lokale overheden. Zowel het Rijk als de gemeenten lieten zich deze provinciale bijdragen overigens welgevallen.

In 2009 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen advies uit over zowel de omvang als de verdeling van het provinciefonds.¹⁶ De Rfv constateerde destijds dat de provincies met 597 mln euro minder toekonden. Een bedrag van 467 mln euro hield verband met het feit dat de inkomsten (en de uitgaven) van de provincies sterker waren gegroeid dan

¹⁶ Raad voor de financiële verhoudingen (2009).

strookte met het veronderstelde genormeerde uitgavniveau. Nog eens 130 mln euro viel te besparen bij voorzieningen en taken die in het lokale domein thuishoren. De provincies lieten daarop een contra-expertise uitvoeren door de commissie-Boorsma.¹⁷ Deze commissie becijferde het verschil tussen het feitelijke en het genormeerde uitgavniveau op 155 mln euro. Na een verdiepingsslag concludeerde het kabinet dat een structurele korting van 300 mln euro haalbaar en verdedigbaar was.

De provincies zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld zelf met een voorstel te komen voor de verdeling van deze korting. De commissie-Stuiveling heeft daartoe een voorstel gedaan.¹⁸ Dit kwam, met enige accentverschillen, redelijk overeen met eerdere voorstellen van de Rfv.¹⁹ De provincies kwamen onderling niet tot overeenstemming over een structureel gewijzigde verdeling van het provinciefonds. Wel bereikten zij overeenstemming over de verdeling van de korting voor het jaar 2011.

Het kabinet heeft daarop de handschoen opgepakt en is mede op basis van het advies van de Rfv gekomen tot een nieuwe structurele verdeling van het provinciefonds met ingang van 2012.²⁰ Een kenmerkend verschil ten opzichte van het oude verdeelmodel is dat het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds onderscheid maakt tussen beheerstaken en ontwikkeltaken.

Tabel 5.2 *Onderverdeling provinciefonds, 2012*

	Aantal	mln euro	Procenten
Algemene uitkering (beheerstaken)	1	490,2	43,3
Decentralisatie-uitkering (ontwikkeltaken)	1	423,7	37,4
Overige decentralisatie-uitkeringen	12	218,2	19,3
Totaal	14	1.132,2	100,0

Bron: bewerking gegevens septembercirculaire provinciefonds 2011

Beheerstaken versus ontwikkeltaken

Beheerstaken richten zich op het in stand houden van bestaande voorzieningen. Het gaat om structurele taken. Voorbeelden zijn algemeen bestuur, onderhoud en vervanging van wegen en natuurbeheer. Met zulke algemene taken hebben alle provincies te maken. De omvang van de daarmee gemoeide uitgaven varieert hoofdzakelijk met het aantal inwoners of de oppervlakte van de provincie. Bij ontwikkeltaken gaat het om nieuwe voorzieningen of structurele aanpassingen van bestaande voorzieningen, zoals de aanleg van nieuwe wegen of rotondes, ongelijkvloerse kruisingen, het verwerven van nieuwe natuur, bodemsaneringen en de herstructurering van bedrijventerreinen. Ontwikkeltaken zijn vaak tijdelijk, en aard en omvang van de ermee gemoeide activiteiten kunnen van provincie tot provincie sterk verschillen. De korting op het provinciefonds is uiteindelijk begrensd op 300 mln euro op de

17 Boorsma *et al.* (2009).

18 Stuiveling *et al.* (2010).

19 Raad voor de financiële verhoudingen (2011a).

20 Tweede Kamer (2010-2011b).

beheerstaken. Tegelijkertijd legt het Rijk door de overdracht van ontwikkeltaken aan de provincies een groter beslag op de provinciale middelen.

Het nieuw geïntroduceerde onderscheid komt tegemoet aan verschillen tussen provincies die voor een belangrijk deel zijn ontstaan, doordat provincies taken door het Rijk opgedragen kregen of van het Rijk over hebben genomen zonder dat daar in alle gevallen een adequate bekostiging tegenover stond. De mate waarin provincies in staat waren dergelijke taken op te pakken, verschilt van provincie tot provincie. Bij het verdelen van de middelen is dit probleem nu dus opgelost door onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken te gaan maken. Ontwikkeltaken worden niet via de algemene uitkering bekostigd en lopen dus ook niet mee in de verdeling daarvan. Voor ontwikkeltaken is een afzonderlijke decentralisatie-uitkering in het leven geroepen. Dit instrument was oorspronkelijk bedoeld om gelden, afkomstig van departementale begrotingen, toe te kunnen voegen aan het provinciefonds. Bij de bekostiging van ontwikkeltaken gaat het echter om het afzonderen van een deel van de algemene uitkering om deze vervolgens te kunnen verdelen op een manier die afwijkt van de regels die gelden voor de verdeling van de algemene uitkering. De bekostiging van ontwikkeltaken via een decentralisatie-uitkering maakt het mogelijk om bij de verdeling langs indirecte weg rekening te houden met de inkomsten uit vermogen. De Financiële-verhoudingswet laat dat voor de algemene uitkering niet toe. Het voordeel van bekostiging van ontwikkeltaken via het provinciefonds is dat de provincies over de besteding van die middelen geen verantwoording verschuldigd zijn aan de rijksoverheid.

De invoering van afzonderlijk te bekostigen ontwikkeltaken introduceert nadrukkelijk een subjectief element in de verdeling van de uitkering(en) uit het provinciefonds. In feite is zo een deel van het provinciefonds geormerkt voor specifieke uitgaven, die stroken met de doelstellingen van het Rijk. Dit maakt inbreuk op de grondgedachte van het fonds, dat objectieve kenmerken (zoals oppervlakte) bij de verdeling van de middelen de doorslag (behoren te) geven. Het subjectieve karakter bestaat er verder in dat niet altijd duidelijk is waarom sommige investeringsopgaven wel en andere niet zijn gehonoreerd. Zo worden bijvoorbeeld de projecten die zich richten op versterking van de ruimtelijke structuur van Noord-Nederland (inclusief de Noord-Oostpolder) en het verbeteren van de bereikbaarheid van deze regio via openbaar vervoer en weg niet meegenomen, terwijl wel rekening wordt gehouden met maatregelen die beogen bij een sterke groei van Almere (schaalsprong) de bereikbaarheid te waarborgen. De verdeling van de ontwikkeltaken geldt voor de periode 2011-2015. Daarna volgt herijking. Zij houdt voor de provincies het risico in dat straks op rijksniveau wordt geconcludeerd dat de beschikbare middelen niet langer nodig zijn.

Al met al is de verdeling van het provinciefonds nadrukkelijk onderdeel geworden van de set sturingsinstrumenten van het Rijk. Het gemaakte onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken illustreert een bestuurlijke trend. Steeds diffuser is welke overheid bij de bekostiging van ontwikkeltaken verantwoordelijk is voor een adequate omvang van de benodigde middelen. Deze constatering legt een extra verantwoordingslast op de schouders van de fondsbeheerder voor de gemaakte verdeelsleutels, omdat al snel het verwijt van subjectiviteit en opportunisme op de loer ligt.

Het geïntroduceerde onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken is niet louter een technisch hulpmiddel bij het verdelen van middelen. Het illustreert een bestuurlijke trend,

waarbij het oorspronkelijke karakter van het provinciefonds (een fonds dat een algemene ongebonden inkomensoverdracht verstrekt) steeds verder wordt uitgehold. In feite claimt de rijksoverheid een deel van het fonds voor het bekostigen van haar eigen prioriteiten. De nadruk ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden dat zij bepaalde doelstellingen weten te realiseren. De idee dat provincies hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor de ontwikkeling van de regio raakt bij dit proces steeds verder op de achtergrond. Het karakter van de algemene uitkering als uitdrukking van de autonomie van de provincies staat onder druk.

Herverdeling en overige eigen middelen

De toewijzing van middelen voor beheerstaken leidt slechts tot marginale herverdeeleffecten tussen provincies. Bij de distributie van middelen voor ontwikkeltaken zijn die effecten weliswaar iets groter, maar de belangrijkste oorzaak van plussen en minnen bij het bedrag dat provincies in vergelijking met de oude situatie uitgekeerd krijgen ligt bij de invoering van een nieuwe maatstaf voor de eigen inkomsten. Bij de oude verdeling werden alle provincies geacht 11 procent van hun uitgaven uit overige eigen middelen te bekostigen. Dat bleek voor lang niet elke provincie haalbaar te zijn. Het nieuwe verdeelmodel benadert de overige eigen middelen anders. Voor elke provincie wordt ervan uitgegaan dat deze middelen ongeveer 5 procent van de genormeerde uitgaven bedragen. In totaal gaat het om 130 mln euro.²¹ Bij de toewijzing van middelen voor de ontwikkeltaken wordt specifiek rekening gehouden met de provinciale vermogens uit de verkoop van de energiebedrijven. Het uitgangspunt is hier dat provincies een deel van hun ontwikkeluitgaven kunnen dekken met een fictief rendement van 3 procent op hun vermogen. Dit komt neer op 227 mln euro per jaar. In totaal worden de provincies dus geacht 357 mln euro uit het rendement op hun vermogen te kunnen inzetten voor hun kerntaken.

Specifieke uitkeringen provincies

In totaal ontvingen provincies in 2011 bijna 2,5 mld euro aan specifieke uitkeringen. Nagenoeg 94 procent van dit bedrag was verbonden met drie programma's (tabel 5.3). Zij zijn alle drie onderwerp van grote decentralisatie-operaties. De Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer is bestemd voor het regionaal openbaar vervoer en voor investeringen in kleine infrastructuur. Zij wordt per 2014 overgeheveld naar het provinciefonds en naar de op te richten regionale vervoersregio's. De middelen uit het Investeringsfonds Landelijk Gebied zijn bestemd voor de inrichting van het landelijk gebied (verwervings- en ontwikkelingskosten). Na toepassing van een korting gaat ook dit geld per 2014 over naar het provinciefonds. De doeluitkering Jeugdzorg verschuift per 2016 naar de gemeenten. Van de overige veertien in 2011 geïnventariseerde specifieke uitkeringen is er één (Waddenfonds) al per 2012 omgezet, de overige zullen op termijn worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Een stuk of drie uitkeringsregelingen lopen af. Wat na 2014 aan specifieke uitkeringen voor de provincies resteert, valt te verwaarlozen.

21 Dit percentage komt overeen met het percentage dat bij de verdeling van het gemeentefonds wordt gehanteerd.

Tabel 5.3 Grootste specifieke uitkeringen voor provincies, 2011 (dzd euro)

Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer	749.675
Investeringsbudget Landelijk Gebied	705.398
Jeugdzorg	864.000
Totaal	2.319.073

Bron: Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (2011)

De bekostiging van de provinciale taken zal de komende vier jaar dus drastisch veranderen. Het aandeel van specifieke uitkeringen in de bekostiging van het provinciale takenpakket wordt erg klein. Deze uitkeringen zullen in feite beperkt blijven tot veelal incidentele bijdragen van het Rijk voor specifieke (tijdelijke) projecten. Het provinciefonds groeit, waarbij het zich laat aanzien dat het overgrote deel van de groei via decentralisatie-uitkeringen zal worden verdeeld.

Evaluatie

In feite zien we bij de provincies en de gemeenten eenzelfde tendens. Het belang van de vrij besteedbare algemene uitkering neemt af. Aantal en omvang van de specifieke uitkeringen lopen terug. Dit allemaal ten gunste van de tussenvorm van de decentralisatie-uitkering. Het stelsel van de financiële verhoudingen lijkt daarmee op termijn te evolueren tot een verdeling die uitgaat van grote generieke uitkeringen met verschillende compartimenten, die in het verlengde liggen van beleidsterreinen op rijksniveau. Die compartimenten kunnen vervolgens allemaal hun eigen groeivoet, compensatiemechanisme en/of vangnet hebben.

5.7 Waterschappen

Profiel

De taak van de waterschappen is bescherming te bieden tegen het gevaar van overstromingen en om te zorgen voor voldoende (schoon) water. De waterschappen bekostigen hun taken voor het overgrote deel uit heffingen die worden opgelegd aan gezinnen en bedrijven. De inkomsten zijn in 2011 begroot op 2,3 mld euro. De opbrengst van de watersysteemheffing – voor de waterkeringen (veilige dijken) en de beheersing van het waterpeil – bedraagt 1,1 mld euro, die van de zuiveringsheffing (voor het zuiveren van afvalwater) beloopt 1,3 mld euro.

In 2010 stonden de waterschappen in de aanloop naar de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer zwaar onder druk. Verschillende politieke partijen, van links tot rechts, pleitten voor opheffing van de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag. Hun taken zouden moeten worden overgeheveld naar de provincies. Het in het voorjaar van 2011 totstandgekomen *Bestuursakkoord Water* – met als partijen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland, heeft de positie van de waterschappen echter juist versterkt.²² Het akkoord bevat tamelijk principiële afspraken over de verdeling van taken,

22 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011).

bevoegdheden en financiële verhoudingen op het voor Nederland van oudsher belangrijke terrein van het waterbeheer.

Het *Bestuursakkoord Water* is vooral ingegeven door de te behalen doelmatigheidswinst. De totale kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen beliepen in 2010 circa 7 mld euro. Onder het beheer van het watersysteem wordt de beheersing van het grond- en oppervlaktewater verstaan. De term waterketen ziet op het ‘water in de buizen’: de productie en levering van drinkwater door de drinkwaterbedrijven, het inzamelen en afvoeren van gebruikt drinkwater en overtollig regenwater en grondwater door de gemeenten en het transporteren en zuiveren van dat afvalwater door de waterschappen. In 2020 zullen de kosten – bij ongewijzigd beleid – oplopen tot 8 mld à 9 mld euro. Met het nakomen van de afspraken die vastliggen in het *Bestuursakkoord Water* kan naar verwachting een doelmatigheidswinst worden behaald die oploopt tot 750 mln euro in 2020.

Besparingen in het watersysteem

De waterschappen kozen in 2009 voor de vlucht naar voren. Zij toonden zich toen in hun zogenoemde *Stormbrief* bereid een deel van de kosten van aanleg en verbetering van primaire waterkeringen voor hun rekening te nemen.²³ Sinds 2011 dragen de waterschappen jaarlijks 81 mln euro bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit HWBP zorgt ervoor dat de primaire waterkeringen (dijken en andere waterkerende werken die onder andere te vinden zijn langs de grote rivieren en de kust) voldoen aan bepaalde wettelijke normen. Doordat de waterschappen zijn gaan bijdragen in de kosten die hiervoor op de rijksbegroting prijken, is een opwaartse financiële verhouding geschapen. In het *Bestuursakkoord Water* is afgesproken dat deze bijdrage omhooggaat naar 181 mln euro per jaar. Waterschappen en het Rijk zullen de kosten van het aanleggen en verbeteren van de primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij de waterschappen en als zodanig in het HWBP zijn geïnventariseerd, delen op 50/50-basis. De waterschappen hebben bovendien in 2011 de bestrijding van de muskusrat overgenomen van provincies, waardoor het provinciefonds voortaan met 19 mln euro minder toekom. Samen levert dit het Rijk structureel 200 mln euro aan bezuinigingen op.²⁴

Aanleg en verbetering van primaire waterkeringen die in beheer zijn van het Rijk blijven volledig voor rekening van het Rijk. De centrale overheid blijft in alle gevallen verantwoordelijk voor de vaststelling van de normen voor de primaire waterkeringen.

Voor het Rijk leidt deze afspraak direct tot een besparing, omdat de rijksbegroting is gebaseerd op het kasstelsel.²⁵ Hierdoor drukken investeringen ten volle op de begroting van het jaar waarin zij plaatsvinden. Dankzij de bijdrage van de waterschappen dalen de investeringsuitgaven van het Rijk. De waterschappen werken met een begroting volgens het batenlastenstelsel. Zij kunnen de lasten die met een investering samenhangen uitsmeren over de levensduur van het project. Initieel liggen de lasten hierdoor lager dan de kasuitgaven. Vooral alsnog denken de waterschappen de extra financieringslasten die zij op zich hebben geno-

23 Unie van Waterschappen (2009).

24 Tweede Kamer (2010-2011a).

25 Het Rijk hanteert een begroting op basis van kasuitgaven in combinatie met een machtiging voor aan te gaan verplichtingen (het zogenoemde kas-verplichtingenstelsel).

men te kunnen dekken, zonder dat de tarieven van de watersysteemheffing al te veel stijgen. Dekking wordt gezocht door doelmatiger te werken, opschaling, gezamenlijke inkoop met Rijkswaterstaat en besparingen bij de waterzuivering. Ook beschikbare reserves kunnen worden aangesproken. Die reserves lopen van waterschap tot waterschap uiteen, en ze zijn hoe dan ook niet onuitputtelijk. Op termijn lijkt een stijging van de waterschapslasten dan ook onvermijdelijk te zijn.

Hoe dan ook, de bijdrage van 181 mln – uitvloeisel van de 50/50-afspraken – dient vanaf 2014 volgens een nader uit te werken verdeelsleutel over de waterschappen te worden omgeslagen. De sleutel kent enerzijds een solidariteitsdeel (via verevening) waaraan alle waterschappen bijdragen, of zij nu primaire waterkeringen in beheer hebben of niet. Anderzijds kent de sleutel een projectgebonden deel, alleen verschuldigd door waterschappen met primaire waterkeringen. De grondslag voor de bijdrage van elk waterschap aan het solidariteitsdeel is vooralsnog afgeleid van het aantal ingezetenen en de WOZ-waarde van de inliggende gebouwen, beide als percentage van de nationale totalen.

Daarnaast dragen de waterschappen een projectgebonden aandeel in de kosten van primaire waterkeringen die worden uitgevoerd in hun eigen werkgebied. Eerder hadden de Algemene Rekenkamer (2009) en de Taskforce Hoogwaterbescherming (2010) geconstateerd dat de waterschappen vanwege de 100 procent rijkssubsidie voor deze projecten geen enkele prikkel ervaren om zo doelmatig mogelijk te werken. Het Rijk vergoedt namelijk alle met dit type projecten gemoeide bouwkosten en apparaatskosten. De hoogte van de nagestreefde bijdrage van de waterschappen aan projecten in het eigen werkgebied staat nog niet vast. De rijksoverheid denkt aan een bijdrage van 10 procent per HWBP-project.²⁶ De resterende kosten zouden moeten worden betaald uit een rijksbijdrage (50 procent) en via een solidariteitsbijdrage van de waterschappen (40 procent). Deze sleutel impliceert een lastenverschuiving, omdat waterschappen in heel uiteenlopende mate te maken hebben met het HWBP. Er zijn waterschappen die geen primaire waterkeringen binnen hun beheersgebied hebben en dus ook nooit HWBP-projecten uitvoeren. Daarnaast verschilt de draagkracht van de waterschappen. Waterschappen met weinig inwoners (belastingbetalers) en veel kilometers primaire waterkering zullen de tarieven fors moeten verhogen.

Bij de circa vierhonderd gemeenten en de twaalf provincies worden verschillen in belastingcapaciteit en objectieve kosten via de algemene uitkering van respectievelijk het gemeentefonds en het provinciefonds verevend. Bij de 26 waterschappen is dat niet het geval. Dit steunt op de gedachte dat het redelijk is dat degenen die belang hebben bij de maatregelen van het waterschap een groter deel van de kosten betalen. De vraag is of dit profijtbegin-sel ook opgeld doet voor de kosten van het programma dat moet beschermen tegen hoog water. Ligt het niet meer voor de hand dat het Rijk niet alleen borg staat voor de kwaliteit van voorzieningen (via normstelling, toetsing en handhaving) die van nationaal (of in elk geval van bovenwaterschappelijk) belang zijn, maar ook voor de financiering van die voorzieningen? Zo wordt nationale solidariteit georganiseerd: ook bewoners van hooggelegen gebieden van Nederland betalen bij deze aanpak mee aan de kosten van primaire waterkeringen elders in het land. Deze analyse pleit voor het instellen van een waterschapsfonds – analoog aan het

26 Tweede Kamer (2011-2012b).

gemeentefonds en het provinciefonds – dat een deel van de kosten verevent. De voeding van het fonds kan lopen via bijdragen van de waterschappen zelf. Vervolgens komt de vraag aan de orde wat een rechtvaardige en doelmatige verdeelsleutel voor de uitkeringen van het fonds aan de afzonderlijke waterschappen is.²⁷

De Unie van Waterschappen heeft een voorstel ontwikkeld voor een nieuw belastingsysteem ter bekostiging van de waterschapstaken. Wie meer profiteren van het waterschapswerk horen volgens de wet ook een groter deel van de kosten te betalen. Eigenaren van gebouwen betalen nu circa de helft van de kosten. Volgens de Unie leidt haar voorstel er onder andere toe dat de kosten in de toekomst meer naar evenredigheid worden omgeslagen over de belastingbetalers. In sommige waterschappen zou het tarief voor ongebouwd (vooral agrariërs) nu te hoog zijn. Maar onderzoek van het COELO²⁸ laat zien dat juist in deze waterschappen het kostenaandeel van agrariërs slechts beperkt daalt, mochten de plannen van de Unie doorgang vinden. De lasten zullen nog meer dan nu worden verhaald op huiseigenaren. Grondeigenaren (boeren) gaan erop vooruit.²⁹ Het ligt in het voornemen dat het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2013 van kracht wordt.³⁰ De voorgestelde regeling heeft indirect ook gevolgen voor de bijdrage van individuele belastingplichtigen aan de bekostiging van de primaire waterkeringen.

Besparingen in de waterketen

Bij de riolering, de zuivering van afvalwater, en de productie en distributie van drinkwater valt volgens gemaakte plannen 450 mln euro te bezuinigen. De waterschappen nemen hiervan 380 mln euro voor hun rekening. De drinkwaterbedrijven hebben getekend voor de resterende 70 mln euro. Een groot deel van de in het *Bestuursakkoord Water* becijferde doelmatigheidswinst in het totale waterbeheer is dus gezocht in de waterketen. De genoemde bedragen komen uit het *Feitenonderzoek doelmatig waterbeheer in de afvalwaterketen*, dat begin 2010 is uitgevoerd onder auspiciën van het Rijk, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland.³¹ De beoogde besparingen zijn te zien tegen de achtergrond van een forse lastenverzwaring in de waterketen, die leidt tot een lastenpeil van 4,4 mld euro in 2020.

De waterketenpartners moeten in eigen huis een doelmatigheidsslag maken. Daarnaast is de verwachting dat veel winst valt te behalen via nauwere samenwerking en de uitwisseling van kennis en (personele) capaciteit. Gemeenten en waterschappen moeten samen een investeringsplan maken, dat betrekking heeft op het hele grondgebied van de relevante 'zuiveringskring'. Dat gezamenlijke plan is richtinggevend voor hun eigen plannen. Operationele taken in het afvalwaterketenbeheer dienen te worden opgeschaald naar de gebiedsgrootte van het waterschap, tenzij dat vanuit doelmatigheidsoogpunt ongewenst is. Het gaat

27 Hoeben (2012), p. 64-65.

28 Hoeben (2011a).

29 Hoeben (2011b).

30 De staatssecretaris heeft de consultatieronde over de aanpassing van de waterschapsbelastingen afgerond en zal naar verwachting het wetsvoorstel binnenkort bij de Tweede Kamer indienen.

31 Commissie feitenonderzoek (2010).

hier om werkprocessen zoals inspectie en onderhoud van voorzieningen, het doen van metingen, gegevensbeheer, en de storingsdienst.

De gemaakte of nog te maken afspraken in de waterketen zijn niet vrijblijvend. Als stok achter de deur bereidt het Rijk wetgeving voor, voor het geval de uitvoering van de afspraken onvoldoende voortgang heeft.

5.8 Grondexploitatie

Een belangrijke taak van gemeenten is bemoeienis met de inrichting en ordening van het eigen grondgebied. Dit betreft de volkshuisvesting (wonen, de ontwikkeling van bouwlocaties, stedelijke vernieuwing), economie (de ontwikkeling van bedrijventerreinen en stationsgebieden), natuur (groenstructuren) en leefomgeving (aanleg bufferzones, milieuzonering). Met bestaande instrumenten uit de Wet op de ruimtelijke ordening, zoals het bestemmingsplan, beschikken gemeenten over ruime mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen bij de woningbouw tegen te gaan. Teneinde de nieuwbouw van woningen te stimuleren kunnen zij gebruikmaken van een exploitatieovereenkomst om met medewerking van tegenpartijen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Verder kunnen gemeenten kiezen voor het vaststellen van een exploitatieplan, waarin het kostenverhaal voor de infrastructuur en de door wederpartijen uit te voeren werken publiekrechtelijk zijn vastgelegd. Deze vormen van wat wel passief grondbeleid heet ervaren de direct betrokkenen vaak als omslachtig en tijdrovend. Daarbij komt dat veel gemeenten de indruk hebben dat ze langs deze weg niet het maximale (financiële) rendement van hun inspanningen kunnen realiseren.

Een belangrijk motief voor lokale overheden om zelf de eigendom van gronden te verwerven om die vervolgens als bouwlocatie te ontwikkelen is dan ook dat gemeenten wel een graantje mee willen pikken van de winsten die private projectontwikkelaars in de loop van de tijd wisten te realiseren. Het voeren van actief grondbeleid is een bedrijfsmatige activiteit met de daarbij horende risico's. Lange tijd waren de opbrengsten uit de grondexploitatie inderdaad een fikse aanvulling op de gemeentelijke inkomsten. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 is het tij drastisch gekenterd. Van melkkoe werd de grondexploitatie schip van bijleg.

Tabel 5.4a Saldo grondexploitatie begrotingen (mln euro)

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^a
	184	223	410	507	515	543	371	41

a. Voorlopig cijfer.

Bron: CBS Statline

Tabel 5.4b Saldo grondexploitatie gemeenterekeningen (mln euro)

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	477	605	919	618	603	-414

Bron: CBS Statline

Tabel 5.4a leert dat de gezamenlijke gemeenten in hun begrotingen tot en met 2011 nog steeds uitgaan van een overschot op de grondexploitatie, zij het in snel afnemende mate. Op rekeningbasis blijkt dat gemeenten in plaats van het verwachte positieve resultaat al in 2009 een fors verlies boekten (zie tabel 5.4b). Het verschil met het begrote exploitatieresultaat bedraagt bijna 1 mld euro negatief.

Eind 2011 hadden gemeenten risicodragend ruim 13 mld euro in grond geïnvesteerd. Dit gehele bedrag moet in de toekomst nog worden terugverdiend. In 2010 werden de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen al becijferd op minimaal 2,4 mld euro. Het ging daarbij om directe verliezen van 1,0 mld euro en lagere toekomstige winsten in de orde van grootte van 1,4 mld euro. Nieuwe cijfers op basis van de inzichten uit 2011 lieten een verdere verslechtering van dat beeld zien. Het berekende verlies liep op naar 2,9 mld euro, waarvan 1,8 mld euro direct te nemen verliezen en 1,1 mld euro minder winst in de toekomst. Veel gemeenten lijden thans verliezen op de grondexploitatie. Er zijn echter ook gemeenten die nog steeds winsten genereren.

De gezamenlijke gemeenten rekenden eind 2010 nog op 3,6 mld euro aan toekomstig surplus, als saldo van te verwachten winsten en verliezen. Met verlieslatende complexen was eind 2010 zo'n 3,2 mld euro gemoeid. Volgens de boekhoudregels moeten gemeenten de geleden verliezen direct afboeken. De balanswaarde van de grondexploitatie moet reëel zijn. De indruk bestaat dat in de (nabije) toekomst de verliezen nog zullen oplopen. Het is een gegeven dat er nog steeds gemeenten zijn met een te rooskleurige kijk op de toekomstige grondexploitatie. Het is geen al te gewaagde voorspelling dat bij de jaarrekening over 2011 de verwachtingen verder omlaag moeten worden bijgesteld.

De grootste risico's lopen gemeenten met een actieve grondpolitiek. De grootste (Vinex) ontwikkelopgaven spelen in de provincies uit de Randstad of die daar direct aan grenzen. Vooral (kleinere) gemeenten die hebben geanticipeerd op een verwachte groei die zich naar verwachting niet meer zal voordoen, zijn extra kwetsbaar. Het ligt voor de hand dat daar de grootste financiële tegenvallers zullen opdoemen.

Het is verleidelijk de terugvallende inkomsten uit de grondexploitatie geheel en al toe te schrijven aan de economische crisis. Maar ook zonder vraaguitval door de economische crisis was in veel gebieden sprake van een veel te optimistische inschatting van de toekomstige vraag naar bouwgrond. Met het wegvallen van de vraag zitten tal van gemeenten nu met onverkoopbare gronden. In eerste instantie levert dat vooral renteverlies op. Op het geïnvesteerde vermogen moet jaarlijks rente worden bijgeschreven, zonder dat daar inkomsten tegenover staan. De winstverwachtingen nemen af. In andere gevallen zullen gemeenten de gronden moeten afwaarderen en hun verlies nemen. Daarmee valt doorgaans ook de dekking weg voor plannen om te investeren in infrastructuur en voorzieningen. De bouwcrisis dreigt daarmee uit te diepen. De terugval van de bouwactiviteiten komt ook tot uitdrukking in lagere bouwleges die gemeenten ontvangen.

Er zijn nu al gemeenten in financiële problemen, maar hun aantal zal toenemen wanneer de verliesgevende situatie langer aanhoudt. Voor veel gemeenten is het een kwestie van uitzingen, totdat woningbouw en bedrijvigheid weer aantrekken. Voor een deel van de gemeenten zal ook bij een aantrekkende woningbouw de winstpotentie afwezig blijven. Deze gemeenten zullen hoe dan ook hun verlies moeten nemen.

De inschatting is dat voor zestig gemeenten vaststaat dat de reserves niet toereikend zijn om de (komende) verliezen op te vangen. Zij zullen aanvullende maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat zij nog dieper in de financiële problemen raken. Gevreesd wordt dat een aantal gemeenten uiteindelijk beroep op aanvullende steun uit het gemeentefonds zal moeten doen. Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voorziet in deze mogelijkheid. De steun voor armlastige gemeenten gaat evenwel ten koste van de ruimte die in het fonds voor de rest van de lokale overheden beschikbaar is. Het rapport van Deloitte over de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven rept zelfs van 35 potentiële artikel-12-gemeenten.³²

5.9 De Wet houdbare overheidsfinanciën

In 2004 heeft het Rijk met vertegenwoordigers van de decentrale overheden (VNG, IPO en UvW) afgesproken dat het EMU-tekort van de decentrale overheden maximaal 0,50 procent van het bruto binnenlands product (bbp) mag bedragen. Voor het jaar 2012 komt dat neer op ten hoogste 3 mld euro. Het toegestane EMU-tekort is verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. De bovengrens voor de gemeenten is gelijk aan 0,38 procent bbp, en die voor de provincies en de waterschappen bedraagt achtereenvolgens 0,07 en 0,05 procent bbp. Voor alle gemeenten samen komt dit neer op een tekortplafond van ongeveer 2,4 mld euro. Het toegestane EMU-tekort per gemeente, provincie of waterschap wordt vervolgens bepaald naar rato van de geraamde totale lasten in de begroting. Het Rijk kan als sanctie uitsluitend een boete aan mede-overheden opleggen als het zelf een boete heeft gekregen van de Europese Unie.

Nieuwe Europese afspraken

De Europese lidstaten hebben een richtlijn afgesproken die minimumeisen stelt aan de nationale begrotingsraamwerken. Eén van die vereisten is dat de centrale overheden van de lidstaten afspraken maken met de decentrale overheden om de aangescherpte afspraken uit het Pact voor Stabiliteit en Groei te respecteren. Elk land dient met het oog hierop voor het eind van 2012 de nationale wetgeving te hebben aangepast.

Het Pact bepaalt dat het EMU-tekort van een lidstaat niet groter mag zijn dan 3 procent bbp, en dat de EMU-schuld beneden de 60 procent bbp moet blijven. Het bevat tevens een doelstelling voor het structurele EMU-saldo. Wanneer deze doelstelling niet wordt gerealiseerd, moet dit saldo in een bepaald tempo verbeteren totdat dit wel het geval is. Nederland mag kiezen uit twee doelstellingen voor het structurele EMU-saldo. Volgens de ambitieuze doelstelling moet het structurele EMU-saldo minimaal 0,5 procent van het bbp bedragen; volgens de minder ambitieuze doelstelling mag het structurele EMU-tekort maximaal 0,5 procent van het bbp zijn. Afgesproken is dat landen met een EMU-schuld van meer dan 60 procent van het bbp de schuldquote met minimaal een twintigste deel van de overschrijding – gemiddeld per jaar, over een periode van drie jaar – moeten verminderen.

32 Deloitte Real Estate Advisory (2011).

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) vertaalt de aangescherpte Europese afspraken in nationale wetgeving.³³ Het Rijk en de mede-overheden hebben een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsverplichting om de begrotingsdoelstellingen uit het Pact te realiseren. De minister van Financiën zal aangeven wat voor de decentrale overheden een ‘gelijkwaardige inspanning is’.

Stand van zaken

Het EMU-tekort bedroeg in 2011 5,0 procent bbp. De mede-overheden hadden hierin een aandeel van 0,8 procent bbp.³⁴ Daarmee overschreden zij de bestuurlijk overeengekomen plafondwaarde voor het tekort van 0,5 procent bbp met 0,3 procentpunt. Voor een deel waren de tegenvallende inkomsten uit grondverkoop bij gemeenten debet aan het te hoge EMU-tekort van de decentrale overheden.

In tegenstelling tot het Rijk dat met het kasstelsel werkt, hanteren decentrale overheden het baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel heeft voor decentrale overheden evidente voordelen. Dit stelsel draagt bij aan een evenwichtige begrotingssystematiek omdat de kosten van investeringen daarbij over de gebruiksduur van de investeringsgoederen kunnen worden uitgesmeerd. Daarmee draagt een boekhouding volgens het baten-lastenstelsel bij aan het stabiliseren van de belastingdruk (*tax smoothing*) in de tijd. Het aangaan van leningen voor investeringen maakt het mogelijk de kosten (rente en aflossingen) ten laste te brengen van de gebruikers in het desbetreffende jaar.

Hoewel het baten-lastenstelsel voor decentrale overheden evidente voordelen heeft, levert dit stelsel een probleem op bij het nakomen van de ‘Brusselse’ afspraken over het EMU-saldo. Evenwicht op een begroting of de rekening (over een verstreken jaar) hoeft bij het baten-lastenstelsel namelijk niet te betekenen dat het EMU-saldo gelijk is aan nul. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer decentrale overheden beschikbaar vermogen gebruiken om uitgaven te doen. De op deze wijze bekostigde uitgaven dragen bij aan het EMU-tekort, hoewel de netto vermogenspositie van de overheid niet verslechtert. De onderlinge verschillen wat betreft vermogenspositie tussen decentrale overheden zijn groot: sommige beschikken over een aanzienlijk vrij aanwendbaar vermogen, andere hebben een grote schuld. Bij de in 2004 gemaakte afspraak ter beteugeling van het EMU-tekort van de decentrale overheden worden hun mogelijkheden om opgebouwd vermogen voor uitgaven aan te wenden echter in dezelfde mate beperkt. Investerings van bijvoorbeeld waterschappen die voortvloeien uit het *Bestuursakkoord water*, die dienen ter ontlasting van de rijksbegroting, en die worden gefinancierd door in te teren op aanwezige reserves, kunnen zo schipbreuk lijden, omdat de waterschappen samen in 2012 slechts een EMU-tekort mogen hebben van 300 mln euro.³⁵

Een ander probleem ontstaat doordat de kapitaaluitgaven bij het baten-lastenstelsel niet als lasten worden geboekt. Een investering drukt niet zelf op een begroting volgens het baten-lastenstelsel, maar belast haar wel over een reeks van jaren via afschrijvingen (en rentebetalingen voor zover de investering via een lening is gefinancierd). Bij de bepaling van het

33 Het concept-wetsvoorstel is in december 2011 ter consultatie aangeboden aan IPO, VNG en UvW. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Raad van State.

34 Centraal Planbureau (2012), p. 127.

35 Te weten: 0,05 procent van 609 mld euro (het bbp in 2012).

begrotingssaldo volgens de ‘Brusselse’ definitie belasten echter de kapitaaluitgaven het begrotingssaldo, en niet de afschrijvingen. Bij grote bestuurlijke eenheden, zoals landen, hoeven de jaarlijkse investeringen en de jaarlijkse afschrijvingen niet sterk te verschillen. Bij kleine bestuurlijke eenheden, zoals decentrale overheden, zal dat vaak niet het geval zijn. Wanneer zo’n eenheid een grote investering doet, kunnen de kapitaaluitgaven tijdelijk veel hoger zijn dan de afschrijvingen. Evenwicht op de begroting (of rekening) volgens het baten-lastenstelsel kan daarom gepaard gaan met een tekort volgens de EMU-definitie. Dit kan problemen opleveren bij het plafonneren van het EMU-tekort van provincies en waterschappen, doordat dit relatief kleine groepen bestuurlijke eenheden zijn met grote investeringsopgaven, of bij het plafonneren van het EMU-tekort van een individuele gemeente die in een kort tijdsbestek grootschalige investeringen doet voor bijvoorbeeld scholenbouw, infrastructuur of herstructurering.

Sanctiemechanisme

In de huidige situatie kan het Rijk de decentrale overheden alleen een boete opleggen vanwege een te groot EMU-tekort wanneer het Rijk om deze reden zélf is beboet door de Europese Unie. Dat gaat mogelijk veranderen. Het Rijk wil decentrale overheden een boete kunnen opleggen voor een te groot EMU-tekort, ook als het zelf geen boete heeft gekregen, en zelfs als de totale Nederlandse overheid aan de normen voor EMU-saldo en EMU-schuld voldoet. Het is niet zo dat een individuele overtreding automatisch tot een sanctie leidt. Dat hangt mede af van het gedrag van andere gemeenten/provincies/waterschappen. Een sanctie is pas mogelijk wanneer alle gemeenten/provincies/waterschappen gezamenlijk een te groot EMU-tekort realiseren. De vraag rijst of een individuele gemeente, provincie of waterschap voldoende gemotiveerd zal zijn om het EMU-tekort te beperken. Een individuele gemeente, provincie of waterschap kan daarmee immers niet veiligstellen dat een sanctie achterwege blijft.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2009), *Bevindingen Algemene Rekenkamer programma Zwakke Schakels Kust. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*, Den Haag: ARK
- Allers, Maarten (2004), Italiaanse les, *Economisch Statistische Berichten*, (89)4437, 325
- Allers, Maarten (2010), Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds, in: Raad voor de financiële verhoudingen, *Cahier Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag: Rfv, 27-38
- Allers, M.A. (2011), *Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Allers, M.A. (2012), De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld, *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën*, (44)1, 38-57
- Boorsma, Peter B., G. Jan van Helden, en Luigi van Leeuwen (2009), *De toekomst van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Preadvies op verzoek van het Interprovinciaal Overleg*, Den Haag: zonder uitgever
- Cebeon en Regioplan (2011), *Onderzoek periodiek onderhoud Gemeentefonds. Overkoepelende notitie eerste fase*, Amsterdam: zonder uitgever

- Centraal Planbureau (2012), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie feitenonderzoek (2010), *Doelmatig beheer waterketen – eindrapport commissie feitenonderzoek*, Den Haag: zonder uitgever
- Deloitte Real Estate Advisory (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Update 2011*
- Hoeben, C. (2011a), *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, COELO-rapport 11-1, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Hoeben, C. (2011b), Voorgestelde wijzigingen waterschapsbelastingen vergroten weeffout, *Weekblad fiscaal recht*, **140**(6931), 1583-1591
- Hoeben, C. (2012), Financiële verhouding tussen waterschappen en Rijk, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **44**(1), 58-65
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Brief gemeentefinanciën voor interbestuurlijke consultatie*, Den Haag: BZK
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Bestuursakkoord water. Akkoord van Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven*, Den Haag: IenM
- Nijendaal, G.A. van (2010), Directe en indirecte gevolgen van het regeerakkoord voor het openbaar bestuur, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **42**(4), 257-263
- Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (2011), bijlage bij Tweede Kamer (2010-2011), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties*, 32 500 B, nr. 13
- Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2010), *Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011a), *Verdeelvoorstel provinciefonds*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011b), *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011c), *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, Den Haag: Rfv
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *Maten voor gemeenten 2011*, Den Haag: SCP
- Stuiveling, Saskia J., Ans van den Berg, en Kees van Paridon (2010), *Beheerst verdelen. Rapportage Commissie verdeelaspecten provinciefonds*, Den Haag: zonder uitgever
- Taskforce Hoogwaterbescherming (2010), *Een dijk van een programma. Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Waterbeleid. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*, 27 625, nr. 191
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Nieuw verdeelmodel provinciefonds*, 32 500 C, nr. 6
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 29 538, nr. 133

- Tweede Kamer (2011-2012b), *Deltaprogramma. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*, 31 710, nr. 22
- Tweede Kamer (2011-2012c), *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen*, 33 161, nr. 1-3
- Unie van Waterschappen (2009), *Brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over doelmatig en rationeel waterbeheer*, 4 november
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*, Den Haag: zonder uitgever

